



Asamblea General

Distr. general
22 de diciembre de 2014
Español
Original: inglés

Consejo de Derechos Humanos

28º período de sesiones

Temas 2 y 3 de la agenda

Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General

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

Informe del Secretario General sobre la cuestión del ejercicio efectivo, en todos los países, de los derechos económicos, sociales y culturales

Resumen

Este informe se presenta de conformidad con la resolución 25/11 del Consejo de Derechos Humanos, en que se solicitaba un informe que hiciera especial hincapié en la importancia de establecer niveles mínimos de protección social para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales. En el informe se describen a grandes rasgos las principales características de esos niveles y la forma en que pueden contribuir a asegurar el disfrute de unos niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales, reduciendo la pobreza y la desigualdad.

GE.14-24791 (S) 190115 190115



* 1 4 2 4 7 9 1 *

Se ruega reciclar



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción	1–2	3
II. Niveles mínimos de protección social	3–12	3
III. Normas y principios de derechos humanos y niveles mínimos de protección social	13–35	5
A. La obligación de la realización progresiva	16–18	6
B. Niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales.....	19–23	7
C. Principios de transparencia, participación y responsabilidad.....	24–28	8
D. Igualdad entre hombres y mujeres	29–35	10
IV. Niveles mínimos de protección social y grupos marginados.....	36–53	12
A. Niños.....	37–39	12
B. Personas de edad.....	40–43	14
C. Personas con discapacidad.....	44–47	15
D. Trabajadores del sector informal	48–49	15
E. No nacionales.....	50–53	16
V. Conclusiones	54–56	17

I. Introducción

1. En su resolución 25/11, el Consejo de Derechos Humanos pidió al Secretario General que presentara un informe anual que hiciera especial hincapié en la importancia de establecer niveles mínimos de protección social para hacer efectivos los derechos económicos, sociales y culturales (párr. 16).

2. En el informe se describen a grandes rasgos las principales características de esos niveles y la forma en que su adopción por parte de los Estados puede contribuir al disfrute de unos niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales, reduciendo la pobreza y la desigualdad. En este contexto, la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social, encabezada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y apoyada por todos los organismos de las Naciones Unidas, resulta fundamental para promover una seguridad básica de los ingresos y el acceso a la atención de la salud, y para facilitar el disfrute de varios derechos económicos y sociales por los grupos de población más marginados.

II. Niveles mínimos de protección social

3. Acontecimientos como el aumento repentino de programas nacionales innovadores de protección social en el Sur Global en los últimos años de la década de 1990¹ y la crisis económica y financiera que tuvo lugar en 2008² han hecho que se incremente progresivamente el apoyo político a la idea de unos niveles mínimos de protección social financiados por el Gobierno. En la recomendación sobre los pisos de protección social de la OIT (recomendación N° 202, aprobada el 14 de junio de 2012) se establece que los niveles mínimos (en la recomendación denominados "pisos") de protección social constituyen conjuntos de garantías básicas de seguridad social definidos a nivel nacional que deberían asegurar que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica de los ingresos.

4. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social encabezada por la OIT es una respuesta de política a la limitada cobertura de seguridad social observada en todo el mundo. Según el Informe mundial de la OIT sobre la protección social 2014-2015³, el 73% de la población mundial carece parcial o totalmente de cobertura de sistemas amplios de seguridad social. En el informe se señala que en 75 países no existe ningún programa de prestaciones para familias y niños que sea obligatorio por ley, y que el promedio mundial del gasto en estos programas es solo del 0,4% del producto interno bruto (PIB). Las prestaciones por accidente de trabajo, discapacidad y maternidad y las pensiones de vejez también están disponibles solo de forma muy limitada a nivel mundial.

¹ Bolsa Familia y Brasil Sem Miséria en el Brasil, Oportunidades en México, Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Argentina, un plan de transferencia social en Zambia, el Plan Nacional de Garantía del Empleo Rural en la India, el Programa de Redes de Seguridad Productivas en Etiopía, un plan de pensiones universal en Namibia y el acceso universal a los servicios de salud en Tailandia. Véase el informe del Relator Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Philip Alston, a la Asamblea General, A/69/297, párr. 16.

² Véanse Bob Deacon, *Global Social Policy in the Making: The Foundation of the Social Protection Floor* (Bristol, Reino Unido, Policy Press, 2013) y Julie L. Drolet, *Social Protection and Social Development: International Initiatives* (Springer, 2014).

³ *World Social Protection Report 2014-2015: Building economic recovery, inclusive development and social justice* (2014). Puede consultarse en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_245201.pdf.

5. En 2009, la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación aprobó la Iniciativa conjunta de las Naciones Unidas sobre un Nivel Mínimo de Protección Social como una de las nueve iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas para hacer frente a la crisis económica y financiera mundial⁴. En el marco de esta Iniciativa se creó el Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social para intensificar las actividades mundiales de promoción y desarrollar los aspectos normativos conceptuales del enfoque.

6. En 2011, el Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social publicó un informe titulado *Piso de Protección Social para una globalización equitativa e inclusiva*⁵, en que se consolidaban las actividades mundiales de promoción en torno a la protección social. En 2012, durante la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, gobiernos, empleadores y trabajadores de 185 países aprobaron por unanimidad la recomendación N° 202 de la OIT. En esa recomendación histórica se reafirmaba que la seguridad social era un derecho humano de todas las personas y se ofrecía orientación para crear sistemas amplios de seguridad social. También en 2012, en el documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), titulado "El futuro que queremos" y aprobado por la Asamblea General en su resolución 66/288, los Estados hicieron hincapié en "la necesidad de brindar protección social a todos los miembros de la sociedad", alentaron a que se emprendieran "iniciativas (...) dirigidas a proporcionar un nivel mínimo de protección social para todos los ciudadanos" y reafirmaron que las políticas de desarrollo sostenible y erradicación de la pobreza debían promover el "respeto de todos los derechos humanos" (anexo, párrs. 156, 107 y 58, respectivamente).

7. En la recomendación N° 202 de la OIT se ofrece a los Estados miembros orientación sobre cómo ampliar y adaptar a las distintas circunstancias nacionales los niveles mínimos de protección social. En la recomendación se afirma que esos niveles mínimos deberían comprender, por lo menos, las siguientes cuatro garantías básicas:

- a) El acceso, como mínimo, a la atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad;
- b) Una seguridad básica de los ingresos para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios;
- c) Una seguridad básica de los ingresos para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y
- d) Una seguridad básica de los ingresos para las personas de edad.

8. Aunque el objetivo último es crear sistemas amplios de protección social, la aplicación puede ser gradual, en función de los recursos de los Estados. Los países que adopten niveles mínimos de protección social deberán desarrollar estrategias definidas a nivel nacional, de manera participativa y respetando los principios de no discriminación, igualdad de género e inclusión social. Basándose en mecanismos de protección social ya existentes, estas estrategias podrán combinar distintas medidas (contributivas y no contributivas, universales y específicas, públicas y privadas), en función del contexto social, económico y político del país.

⁴ La Iniciativa está codirigida por la OIT y la Organización Mundial de la Salud y en ella colaboran 17 organismos, incluidos organismos de las Naciones Unidas, organizaciones no gubernamentales e instituciones financieras internacionales, entre ellas el Banco Mundial.

⁵ OIT, Ginebra, 2011. Puede consultarse en www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_165750/lang-en/index.htm.

9. Los resultados de las investigaciones de la OIT y la experiencia de varios países en desarrollo muestran que prácticamente todos los países pueden permitirse niveles mínimos de protección social y que estos constituirían una herramienta eficaz de lucha contra la pobreza⁶.

10. Los niveles mínimos de protección social se diferencian de los enfoques de "redes de protección social" o "redes de seguridad social", los cuales implican transferencias no contributivas destinadas a prestar un apoyo regular, predecible y específico a las personas pobres y vulnerables. Los niveles mínimos de protección social pretenden, por el contrario, enfocar las políticas sociales de manera global mediante la promoción de estrategias integradas para servicios sociales esenciales y una seguridad de los ingresos para todos.

11. Los "enfoques de redes de protección social" no ofrecen sistemas de protección social más amplios, sino que tienden a consistir en programas aislados, a menudo fragmentados e insuficientemente coordinados. Esta fragmentación hace más difícil a los titulares de derechos individuales establecer quién es responsable de la aplicación de cada programa y puede generar lagunas en materia de cobertura, errores de exclusión o el riesgo de que actividades de un sector tengan efectos negativos imprevistos en otro⁷.

12. El concepto de la Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social se basa en principios compartidos de justicia social y se remite a la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales para el ejercicio efectivo de los derechos a la seguridad social, a un nivel de vida adecuado, a la salud, a la educación, a la alimentación y a la vivienda⁸. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social y las normas de derechos humanos son complementarias, puesto que la primera ofrece el espacio de políticas y las segundas ofrecen el marco normativo en que los Estados deberían desarrollar los niveles mínimos de protección social. Mientras que los niveles mínimos de protección social representan compromisos de política de los Estados, las normas de derechos humanos se traducen en derechos concretos para titulares de derechos específicos y, por tanto, en obligaciones jurídicas concretas para los Estados.

III. Normas y principios de derechos humanos y niveles mínimos de protección social

13. En la recomendación N° 202 de la OIT se establecen los principios rectores que deberían observarse al establecer niveles mínimos de protección social. En el preámbulo de la recomendación se reafirma que el derecho a la seguridad social es un derecho humano y una herramienta importante no solo "para prevenir y reducir la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y la inseguridad social", sino también "para promover la igualdad de oportunidades, la igualdad de género y la igualdad racial".

14. En el preámbulo de la recomendación N° 202 de la OIT también se mencionan expresamente la Declaración Universal de Derechos Humanos (arts. 22 y 25) y el Pacto

⁶ OIT, *Can Low Income Countries Afford Basic Social Security?*, Social Security Policy Briefing Paper 3, 2008. Puede consultarse en www.ilo.org/public/english/protection/secsoc/downloads/policy/policy3e.pdf.

⁷ Informe conjunto de la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, Magdalena Sepúlveda Carmona, y la Experta Independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, A/HRC/15/55, párrs. 109 a 112.

⁸ OIT, "The right to social protection". Puede consultarse en www.social-protection.org/gimi/gess/ShowTheme.action;jsessionid=fe733a52c755391a07baca70ac9a28494407ab58cddcee3c990e4d62c2bedd28.e3aTbhuLbNmSe34MchaRah8Tchr0?th.themeId=2566.

Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (arts. 9, 11 y 12). En la recomendación se hace referencia a una serie de normas y principios de derechos humanos, como la universalidad de la protección; el derecho a las prestaciones prescrito por la legislación; la no discriminación, la igualdad de género y la capacidad de responder a las necesidades especiales; el respeto de los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social; la realización progresiva; la transparencia y la responsabilidad; medios de reparación; y el respeto de la negociación colectiva y de la libertad sindical para todos los trabajadores.

15. Estos principios se derivan de las obligaciones de derechos humanos de los Estados. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano con autoridad para interpretar los derechos y obligaciones dimanantes del Pacto, aclaró en el párrafo 2 de su observación general N° 19 (2007), sobre el derecho a la seguridad social (art. 9) (en lo sucesivo, la observación general N° 19), que el derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener prestaciones sociales sin discriminación, con el fin de obtener protección, entre otras cosas contra la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, desempleo, vejez o muerte de un familiar, gastos excesivos de atención de salud o apoyo familiar insuficiente. El Comité también destaca que los Estados deben ofrecer protección social a todas las personas, garantizando una cobertura universal y unos criterios de admisibilidad razonables, proporcionados y transparentes; la asequibilidad y el acceso físico de los beneficiarios a esas prestaciones; y la participación en la provisión de dichas prestaciones, y la información sobre esta (*ibid.*, párrs. 23 a 26). El derecho a la seguridad social debe ser disfrutado en pie de igualdad por hombres y mujeres, como se establece en el artículo 2, párrafo 2 (sobre la no discriminación), y el artículo 3 (sobre el igual disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales por parte de hombres y mujeres) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A. La obligación de la realización progresiva

16. Los tratados internacionales de derechos humanos prevén la realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales (art. 2, párr. 1, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). La obligación de la realización progresiva implica no solo que los Estados partes deben mejorar las condiciones de manera continua, sino también que queda prohibida cualquier medida deliberadamente regresiva. Existe una fuerte presunción de que la adopción de medidas regresivas está prohibida de conformidad con el Pacto⁹, a menos que los Estados que adopten este tipo de medidas puedan probar que dicha adopción se ha producido tras un examen sumamente exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos consagrados en el Pacto¹⁰. Todas las personas deben estar cubiertas por el sistema de seguridad social, en particular las personas pertenecientes a los grupos más desfavorecidos y marginados¹¹. Cada Estado parte debe diseñar sus propias medidas, en función de sus circunstancias concretas, incluidos sus recursos financieros, su población, la distribución geográfica de dicha población y sus recursos naturales.

⁹ Observación general N° 19, párr. 42. Véase también el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el efecto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales, E/2013/82, párr. 15.

¹⁰ Informe de la Experta Independiente encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza, A/64/279.

¹¹ Observación general N° 19, párr. 23.

17. Los niveles mínimos de protección social ponen de manifiesto la necesidad de una realización progresiva. Además de garantizar una seguridad básica de los ingresos que permita una vida digna, cada uno de los países debería determinar el abanico de garantías de seguridad social que incluirá en su definición nacional¹². Los niveles mínimos nacionales de protección social deberían avanzar progresivamente hacia una protección social básica y universal para todos con miras a garantizar a todas las personas unos niveles mínimos de ingresos y el acceso a servicios públicos esenciales, como el agua y el saneamiento, la salud y la educación¹³.

18. La realización progresiva de los niveles mínimos nacionales de protección social no debería interpretarse como que los Estados pueden retrasar la introducción de esos niveles. La aplicación de mayores niveles de protección debería ser un objetivo inmediato y, en la medida de lo posible, situarse dentro de los límites de las capacidades administrativas y fiscales de los países. El objetivo de los niveles mínimos de protección social es garantizar una existencia digna a todas las personas.

B. Niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales

19. Según el Pacto, los Estados partes tienen la obligación mínima de asegurar, con carácter prioritario, la satisfacción de, por lo menos, los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social. En la observación general N° 19 se promueve la idea de que todos los Estados tienen una obligación mínima de ofrecer algún tipo de seguridad social básica. Se trata de una obligación inmediata. Por tanto, el concepto de realización progresiva no debe aplicarse a la garantía de unos niveles mínimos esenciales de derechos económicos, sociales y culturales¹⁴.

20. Para que un Estado parte 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 utilizar todos los recursos a su disposición, con el fin de satisfacer, con carácter prioritario, estas obligaciones mínimas¹⁵.

21. Los niveles mínimos de protección social podrían considerarse fundamentales para dar cumplimiento a ese "mínimo". Y a la inversa, nunca deberían considerarse un tope máximo en materia de protección social. Según la OIT, los niveles mínimos de protección social son parte de una estrategia bidimensional para la ampliación de la seguridad social, consistente en un conjunto básico de garantías sociales para todos (dimensión horizontal) y la aplicación progresiva de niveles más elevados de protección (dimensión vertical)¹⁶.

¹² OIT, "Social protection floor" (véase la nota 6 *supra*) y recomendación N° 202 de la OIT.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 3 (1990), sobre la índole de las obligaciones de los Estados partes, párr. 10: "[E]l Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos. Así, por ejemplo, un Estado parte en el que un número importante de individuos está privado de alimentos esenciales, de atención primaria de salud esencial, de abrigo y vivienda básicos o de las formas más básicas de enseñanza, *prima facie* no está cumpliendo sus obligaciones en virtud del Pacto".

¹⁵ Véanse Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones generales N° 3, párr. 12; N° 12 (1999), sobre el derecho a una alimentación adecuada (artículo 11), párr. 28; y N° 14 (2000), sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), párr. 18.

¹⁶ Véanse OIT, *Social Security for All: Building social protection floors and comprehensive social security systems. The strategy of the International Labour Organization* (Ginebra, 2012), págs. 3 a 7

22. El contenido básico mínimo del derecho a la seguridad social se ha estudiado en más detalle. En su observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala que, para hacer efectivo el derecho a la seguridad social, los Estados deben velar por que las prestaciones sean suficientes en importe y duración y por que, al ofrecerlas, se observen principios de derechos humanos como el respeto de la dignidad humana y el principio de la no discriminación¹⁷. Para ello es necesario que los programas de protección social no estigmaticen a los beneficiarios, así como evitar cualquier tipo de trato degradante durante todas las fases de los programas¹⁸. Estos también son principios críticos en la aplicación de los niveles mínimos nacionales de protección social. Al dar efecto a la recomendación N° 202 de la OIT, los Estados deben velar por que las prestaciones sean suficientes (párr. 3 c)). El nivel de las prestaciones debería establecerse por ley y revisarse regularmente (párrs. 3 c) y 8 c)). Asimismo, en la recomendación de la OIT se señala expresamente que, al establecer los niveles mínimos de protección social, los Estados deberán respetar "los derechos y la dignidad de las personas cubiertas por las garantías de seguridad social" (párr. 3 f)).

23. El contenido mínimo básico de los derechos previsto en el Pacto y que los órganos de derechos humanos han aclarado adicionalmente también puede ayudar a definir el alcance de los niveles mínimos nacionales de protección social¹⁹. Estos niveles mínimos de protección social podrían ser de vital importancia para lograr el contenido básico mínimo del derecho a una seguridad social y el derecho a la salud y, mediante la garantía de la seguridad básica de los ingresos, de otros derechos económicos y sociales como el derecho a la alimentación, el derecho a la vivienda y el derecho al agua.

C. Principios de transparencia, participación y responsabilidad

24. En su observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales recomendó que los programas y los planes de acción nacionales en materia de seguridad social fueran transparentes, y que los beneficiarios participaran en la

(puede consultarse en www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_secsec_34188.pdf), y Grupo Consultivo sobre el Nivel Mínimo de Protección Social, *Social Protection Floor*, pág. xxiii.

¹⁷ Observación general N° 19, párr. 22.

¹⁸ Véase Magdalena Sepúlveda Carmona, "From Undeserving Poor to Rights Holder: A Human Rights Perspective on Social Protection Systems", Development Pathways, Working Paper N° 1 (Banbury, Reino Unido, 2014).

¹⁹ Conforme a la observación general N° 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por ejemplo, el derecho al más alto nivel posible de salud física y mental (art. 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) impone a los Estados un conjunto de obligaciones básicas, entre las que figuran las siguientes: "a) garantizar el derecho de acceso a los centros, bienes y servicios de salud sobre una base no discriminatoria, en especial por lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados; b) asegurar el acceso a una alimentación esencial mínima que sea nutritiva, adecuada y segura y garantice que nadie padezca hambre; c) garantizar el acceso a un hogar, una vivienda y unas condiciones sanitarias básicas, así como a un suministro adecuado de agua limpia potable; d) facilitar medicamentos esenciales, según las definiciones periódicas que figuran en el Programa de Acción sobre Medicamentos Esenciales de la OMS; e) velar por una distribución equitativa de todas las instalaciones, bienes y servicios de salud; y f) adoptar y aplicar, sobre la base de las pruebas epidemiológicas, una estrategia y un plan de acción nacionales de salud pública para hacer frente a las preocupaciones en materia de salud de toda la población; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados, y periódicamente revisados, sobre la base de un proceso participativo y transparente; esa estrategia y ese plan deberán prever métodos, como el derecho a indicadores y bases de referencia de la salud, que permitan vigilar estrechamente los progresos realizados; el proceso mediante el cual se concibe la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, deberá prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados".

administración de los programas de protección social²⁰. De manera similar, la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos señaló que la transparencia debía ser un elemento fundamental de todos los aspectos de los programas de protección social, incluidos los métodos de selección, los criterios de elegibilidad, el nivel de las prestaciones y los mecanismos de reclamación y reparación²¹. La Relatora Especial también ha señalado que la sociedad civil debería participar en el diseño, la aplicación y la supervisión de los programas de protección social²².

25. Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, el acceso a la información es un derecho en sí mismo y requisito indispensable para asegurar la participación en los asuntos públicos y la rendición de cuentas²³. En consecuencia, los órganos de derechos humanos han señalado que los sistemas de seguridad social deben velar por que se respete el derecho de las personas y las organizaciones a recabar, recibir y distribuir información sobre todos los derechos ofrecidos por la seguridad social de manera clara y transparente²⁴.

26. En la recomendación N° 202 de la OIT se hace referencia expresa a una gestión financiera y una administración sanas, responsables y transparentes (párr. 3 j)) y se señalan una serie de elementos importantes a este respecto. Por ejemplo, al formular y aplicar estrategias nacionales de seguridad social, los Estados deberían dar a conocer sus estrategias y poner en marcha programas de información (párr. 14 f)). En la recomendación N° 202 de la OIT también se especifica que la formulación y aplicación de las estrategias nacionales de seguridad social deberán basarse en consultas nacionales realizadas a través de un diálogo y una participación sociales efectivos (párr. 13). En otros instrumentos de la OIT también se destaca la importancia de la participación²⁵.

27. Esto concuerda con las recomendaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el sentido de que la participación debería ser parte integrante de todo programa o política de seguridad social²⁶. La participación no solo contribuye a la aplicación y la sostenibilidad efectivas de los niveles mínimos nacionales de protección social, sino que también garantiza el respeto de los derechos de los beneficiarios. Por ejemplo, el éxito de la aplicación del Plan de Cobertura Universal de Salud de Tailandia se ha atribuido, entre otras cosas, al papel fundamental desempeñado por la sociedad civil y los movimientos sociales en su formulación y diseño²⁷.

28. Conforme a la recomendación N° 202 de la OIT, los niveles mínimos nacionales de protección social deberán incluir también "procedimientos de queja y de recurso imparciales, transparentes, eficaces, simples, rápidos, accesibles y poco onerosos". En la

²⁰ Véase la observación general N° 19, párrs. 70 y 26.

²¹ La Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos ha evaluado las consecuencias prácticas de estos principios en varios informes, en que se aclaran las exigencias técnicas que deben cumplir los sistemas de protección social. Véase, por ejemplo, A/65/259, párrs. 88 a 93.

²² Véanse, por ejemplo, los informes de la Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, A/HRC/11/9, págs. 7 a 9; A/64/279, págs. 14 a 18; A/HRC/14/31, págs. 11 a 19; y A/HRC/17/34, págs. 6 a 12.

²³ Véanse, por ejemplo, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 19; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, art. 9; la Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 13; y el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, art. 10.

²⁴ Observación general N° 19, párr. 26. Véanse también A/HRC/11/9, págs. 8 a 17, y A/HRC/14/31, págs. 11 a 19.

²⁵ En los artículos 71 y 72 del Convenio N° 102 (1952) de la OIT, relativo a la norma mínima de la seguridad social, se establecen requisitos similares.

²⁶ Observación general N° 19, párr. 69.

²⁷ OIT, "Fiscal Space and the Extension of Social Protection", Extension of Social Security Working Paper 33 (Ginebra, 2012), pág. 154.

recomendación se destaca que el acceso a estos procedimientos debería estar exento de cargos para el solicitante (párr. 7), lo cual coincide con lo expresado en la observación general N° 19, en que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirmó que todas las víctimas de violaciones del derecho a la seguridad social debían tener acceso a una reparación adecuada, que podía consistir en restitución, indemnización, satisfacción o garantía de que no se repetirían los hechos. Los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y las instituciones de derechos humanos análogas de cada país deberían participar en la lucha contra las violaciones de este derecho (párrs. 77 a 81).

D. Igualdad entre hombres y mujeres

29. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló, en su observación general N° 19, que los Estados partes debían velar por que las garantías de protección social no reforzaran los estereotipos tradicionales de género, sino por que impulsaran conductas que promovieran la igualdad entre hombres y mujeres (párr. 32)²⁸. Los programas de seguridad social deberían combatir los desequilibrios de poder y las múltiples formas de discriminación que experimentan las mujeres, así como atender las necesidades específicas de estas a lo largo de su vida, durante la adolescencia, la edad adulta y la vejez²⁹.

30. En el preámbulo de la recomendación N° 202 de la OIT se reconoce que la seguridad social es una herramienta importante para promover la igualdad de género. Se destaca que, al aplicar la recomendación, los Estados deberían aplicar el principio de la igualdad de género y responder a las necesidades especiales de las mujeres (párr. 3 d)). En la recomendación también se especifica el papel crítico que desempeñan los datos desglosados por género en la supervisión efectiva de los niveles mínimos de protección (párrs. 19 y 21). Asimismo, varias de las garantías básicas que los niveles mínimos nacionales de protección social deben incluir, como las prestaciones relacionadas con la atención de la maternidad, la atención a los niños y la maternidad propiamente dicha (párr. 5 a), b) y c)), pretenden en particular garantizar la igualdad de género y el disfrute de los derechos por parte de las mujeres.

31. Muchos planes de protección social están específicamente dirigidos a las mujeres en el hogar o los hogares en que el cabeza de familia es una mujer³⁰, puesto que por lo general se entiende que hacer a las mujeres beneficiarias de las prestaciones de la seguridad social mejora considerablemente la educación, la salud y el nivel de nutrición de los niños³¹. Sin embargo, esta canalización de la protección social a través de las mujeres no sirve de por sí para erradicar las causas de la desigualdad de género³². Existen muchas causas subyacentes, desde marcos jurídicos discriminatorios hasta normas discriminatorias persistentes, que

²⁸ *Ibid.*, párr. 32.

²⁹ Véanse, por ejemplo, A/HRC/11/9, pág. 17, y A/65/259, págs. 14 a 18. Véase también Sepúlveda, M. y Nyst, C., *The Human Rights Approach to Social Protection* (Ministerio de Relaciones Exteriores de Finlandia, Erweko Oy, 2012), págs. 32 y 33.

³⁰ En el caso de Bolsa Família en Brasil, por ejemplo, el 94% de los beneficiarios son mujeres: Rebecca Holmes, Nicola Jones, Rosana Vargas y Fabio Veras Soares, "Cash Transfers and Gendered Risks and Vulnerabilities: Lessons from Latin America", International Policy Centre for Inclusive Growth, Research Brief N° 16 (2010), pág. 2.

³¹ Véase Nicola Jones, Rebecca Holmes y Jessica Espey, *Gender and the MDGs*, Briefing Paper N° 42 (Londres, Overseas Development Institute, 2008).

³² Véase Sarojini Ganju Thakur, Catherine Arnold y Tina Johnson, *Gender and Social Protection*, documento N° 167 (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, 2009), disponible en www.oecd.org/dataoecd/26/34/43280899.pdf (último acceso en diciembre de 2014). Véase también M. Davies, *DFID Social transfers Evaluation Summary Report*, Research Report N° 60 (Sussex, Institute of Development Studies, 2009).

impiden a las mujeres beneficiarse de las intervenciones de protección social o acceder a los servicios sociales en pie de igualdad con los hombres. Si las diferencias entre hombres y mujeres no se tienen en cuenta al diseñar, aplicar y evaluar las intervenciones de protección social, se corre un grave riesgo de que dichas intervenciones tengan el efecto no esperado de exacerbar las desigualdades.

32. Las exigencias de cuidados no remunerados a menudo empujan a las mujeres a empleos informales con precariedad laboral, que no les permiten el acceso a prestaciones de la seguridad social como licencias de maternidad remuneradas, seguros de desempleo o pensiones, y que a menudo se desarrollan en condiciones insalubres y poco seguras³³. Aun en los casos en que las mujeres consiguen combinar este tipo de atención no remunerada con empleos en el sector estructurado de la economía, suelen realizar menos contribuciones a la seguridad social que los hombres porque sus salarios son inferiores a los de estos y por las "interrupciones" en su historial laboral asociadas al cuidado de los hijos y otras actividades de atención no remuneradas.

33. La distribución desigual y la intensidad de los trabajos de atención no remunerados, así como la falta de apoyo y de reconocimiento en relación con tales trabajos, inciden negativamente en la dignidad y la autonomía de las mujeres que los realizan y obstaculizan su disfrute de varios derechos humanos, entre ellos derechos civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, en pie de igualdad con los hombres³⁴. Por ejemplo, este tipo de cuidados no remunerados incide en el derecho de las mujeres y las niñas a la educación, al trabajo, a la seguridad social y a la participación, así como en su derecho al descanso y al esparcimiento. La distribución desigual sistemática de las labores de cuidado y las tareas del hogar entre hombres y mujeres también plantea preocupaciones en lo que se refiere al derecho a la igualdad y a la no discriminación y a las obligaciones de los Estados a este respecto.

34. Los tratados de derechos humanos exigen a los Estados partes que adopten medidas para impedir que las labores de cuidado no remuneradas dificulten el disfrute, en pie de igualdad, del derecho a la seguridad social por parte de las mujeres³⁵. Por ello, los programas de seguridad social y de asistencia social deben tomar en consideración la carga desigual de la mujer en el trabajo de atención no remunerado³⁶. Por ejemplo, los Estados deben crear planes de seguros sociales que tengan en cuenta los factores que impiden a las mujeres contribuir por igual, como el tiempo que dedican a la crianza de los hijos.

³³ Véase OIT, *Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro* (2008).

³⁴ Véase el informe de la anterior Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, relativo al trabajo de cuidados no remunerado y el disfrute de los derechos, A/68/293.

³⁵ Véanse el artículo 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre el principio de igualdad entre hombres y mujeres; el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado; el artículo 11 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, sobre el derecho de la mujer a trabajar y a tener igualdad de oportunidades; el artículo 10 de la dicha Convención, sobre el derecho de las mujeres a la educación; el artículo 12 de esa misma Convención, sobre el derecho de las mujeres a la salud; y el artículo 13 de esa misma Convención, sobre el derecho de la mujer a participar en actividades de esparcimiento, deportes y en todos los aspectos de la vida cultural.

³⁶ Véase, por ejemplo, A/68/293, párrs. 48 a 53.

35. En virtud del derecho de los derechos humanos, los Estados partes deben velar por que las mujeres y los hombres tengan igual derecho a las prestaciones familiares³⁷. A todas las mujeres, incluidas las que trabajan en el sector no estructurado, se les deben conceder prestaciones y licencias de maternidad pagadas por un período de tiempo suficiente, y los Estados partes deben adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos de que dispongan, para que los sistemas de seguridad social incluyan a las personas que trabajan en la economía no estructurada³⁸. Según la OIT, solo el 28% de las mujeres empleadas en todo el mundo tiene acceso a prestaciones de maternidad³⁹. En la recomendación N° 202 de la OIT se contemplan expresamente esas prestaciones, que resultan de vital importancia no solo para promover la igualdad en materia de empleo y de ocupación, sino también para garantizar la seguridad de los ingresos a las mujeres embarazadas y las madres de recién nacidos y sus familias, así como un acceso efectivo a una atención de la salud materna de calidad. Si no se protege la maternidad, se ponen en peligro el derecho de las mujeres a la salud y la salud de los recién nacidos, puesto que las mujeres se ven obligadas a trabajar hasta los últimos días del embarazo y a regresar al trabajo poco después de dar a luz.

IV. Niveles mínimos de protección social y grupos marginados

36. Si bien se debería ir ofreciendo a todas las personas cobertura de seguridad social de manera progresiva, el derecho de los derechos humanos establece que debería darse prioridad a los grupos más desfavorecidos y marginados⁴⁰. Los órganos de derechos humanos han instado repetidamente a que las garantías de seguridad social se amplíen a grupos vulnerables y desfavorecidos como los huérfanos y los niños que tienen conexiones con la calle⁴¹, las víctimas de la trata⁴², las minorías⁴³ y los desplazados internos⁴⁴. Por ello, los niveles mínimos nacionales de protección social tienen por objetivo garantizar la seguridad de los ingresos y el acceso a servicios básicos a lo largo de todo el ciclo vital, prestando especial atención a los más vulnerables y desfavorecidos⁴⁵.

A. Niños

37. En virtud de la Convención sobre los Derechos del Niño, los Estados partes deben promover y proteger los derechos de todos los niños, entre ellos sus derechos económicos, sociales y culturales, que incluyen el derecho a la seguridad social (art. 26) y el derecho a un nivel de vida adecuado (art. 27). Los niveles mínimos nacionales de protección social deberían garantizar una seguridad básica de los ingresos para los niños que les permitiera el

³⁷ Véase, por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 13 a).

³⁸ Véanse, por ejemplo, la observación general N° 19, párrs. 18, 19 y 34, y el documento A/68/293, párr. 53.

³⁹ OIT, *World Social Protection Report*, pág. 60.

⁴⁰ Observación general N° 19, párr. 23, y Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos, aprobados mediante la resolución 21/11 del Consejo de Derechos Humanos.

⁴¹ Véase, por ejemplo, Comité de los Derechos del Niño, observaciones finales sobre Andorra, CRC/C/AND/CO/2.

⁴² Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre Bosnia y Herzegovina, E/C.12/BIH/CO/2.

⁴³ Véase, por ejemplo, el informe de la Experta Independiente sobre las cuestiones de las minorías, Gay McDougall, misión a Rwanda, A/HRC/19/56/Add.1.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, el informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Walter Kälin, misión a Bosnia y Herzegovina, E/CN.4/2006/71/Add.4.

⁴⁵ Recomendación N° 202 de la OIT, párr. 4.

acceso a alimentación, educación, cuidados y cualesquiera otros bienes o servicios necesarios⁴⁶.

38. Para maximizar su efecto en el disfrute de los derechos, las políticas de protección social deberían tener en cuenta las necesidades de los niños, es decir, afrontar los riesgos, las vulnerabilidades y las desventajas sociales específicas con que los niños puedan nacer o que puedan adquirir posteriormente durante la infancia por circunstancias externas⁴⁷. Una protección social sensible a las necesidades de los niños también implica llegar a los grupos de niños especialmente vulnerables, como los huérfanos, los niños afectados por el VIH/SIDA, los niños con discapacidad, los niños migrantes y los niños pertenecientes a minorías étnicas y grupos indígenas marginados y a otros grupos excluidos desde el punto de vista social y económico⁴⁸.

39. Las transferencias de efectivo a familias con niños pequeños han contribuido con frecuencia a hacer efectivo el derecho de los niños a la salud, aumentando las vacunaciones y los chequeos médicos periódicos y reduciendo el riesgo de mortalidad infantil. Según las evaluaciones del Programa Juntos del Perú, el programa de transferencias en efectivo supeditadas a la realización de visitas pre y posnatales llevó a un aumento de aproximadamente el 65% en este tipo de visitas a centros de salud, así como a una reducción de los alumbramientos en las viviendas en zonas con altos niveles de mortalidad materna⁴⁹. De manera similar, las transferencias de alimentos pueden ser un valioso componente de un enfoque más amplio para asegurar el derecho a la alimentación⁵⁰. Las pensiones de vejez también parecen tener efectos positivos en la vida de los niños⁵¹. También se han observado algunos efectos positivos en el disfrute del derecho a la educación. Por ejemplo, los datos reunidos por el Banco Mundial ponen de manifiesto que las transferencias en efectivo supeditadas al cumplimiento de determinadas condiciones han tenido efectos positivos en la matriculación escolar y la asistencia a las escuelas, y que en algunas ocasiones han contribuido a reducir las diferencias por razón de sexo en la matriculación escolar⁵². Las garantías de protección social también pueden prevenir y reducir el trabajo infantil⁵³. Datos de América Latina sugieren que un mayor acceso a prestaciones por desempleo y discapacidad reduce de manera directa la prevalencia del trabajo infantil⁵⁴.

⁴⁶ *Ibid.*, párr. 5 b).

⁴⁷ Véanse Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, HelpAge International, Hope and Homes for Children, Institute of Development Studies, OIT, Overseas Development Institute, Save the Children UK, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Banco Mundial: *Advancing Child-Sensitive Social Protection* (2009).

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, CRC/C/AND/CO/2 y A/HRC/11/9, párrs. 73 a 83.

⁴⁹ Armando Barrientos y Miguel Niño-Zarazúa, *Effects of non-contributory social transfers in developing countries: A Compendium* (OIT, Ginebra, 2010), pág. 9.

⁵⁰ Véase Armando Barrientos, Rebecca Holmes y James Scott, *Social Assistance in Developing Countries Database* (Manchester, Brooks World Poverty Institute, Universidad de Manchester, y Overseas Development Institute, 2006).

⁵¹ Mark Gorman, *Age and Security: How social pensions can deliver effective aid to poor older people and their families* (London, HelpAge International, 2004), pág. 32.

⁵² Ariel Fiszbein y Norber Schady, "Conditional Cash Transfers: reducing present and future poverty", Banco Mundial, Informe de investigación de políticas N° 47603 (2009), cap. V.

⁵³ Véase OIT, *Informe mundial sobre el trabajo infantil: Vulnerabilidad económica, protección social y lucha contra el trabajo infantil* (Ginebra, 2013).

⁵⁴ F. C. Rosati, A. Cigno y Z. Tzannatos, "Child Labor Handbook", Social Protection Discussion Paper N° 0206 (Washington, D. C., Banco Mundial, 2002).

B. Personas de edad

40. La seguridad de los ingresos durante la vejez se reconoció como un derecho humano fundamental en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (arts. 22 y 25). En su observación general N° 19, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló expresamente que los Estados no podían depender exclusivamente de los sistemas contributivos para garantizar las pensiones de las personas de edad, ya que muchas personas trabajaban en el sector informal o dispensando cuidados no remunerados en casa, o no lograban alcanzar el nivel de contribuciones necesario para obtener prestaciones de seguridad social. Por tanto, los Estados debían plantearse el establecer un sistema de pensiones no contributivas (párr. 15). Los Estados partes en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales deberían establecer, hasta el máximo de los recursos disponibles, prestaciones de vejez no contributivas para asistir, como mínimo, a todas las personas mayores que, al cumplir la edad de jubilación, no tengan derecho a disfrutar de una pensión de vejez basada en seguros.

41. En la recomendación N° 202 de la OIT se afirma que los niveles mínimos nacionales de protección social deberán, al menos, garantizar una seguridad básica de los ingresos a las personas de edad (párr. 5 d)). De esta forma, los niveles mínimos nacionales de protección social podrían contribuir a reducir la vulnerabilidad de las personas de edad, permitiéndoles ejercer sus derechos.

42. Sin una seguridad de los ingresos, las personas de edad, sobre todo las mujeres, corren mayor riesgo de que sus derechos se vean vulnerados. Dado que la proporción de mujeres de edad es superior a la de los hombres de edad, tal vez la respuesta más sensible a las cuestiones de género sean los sistemas de pensiones universales. La discriminación de género podría limitar la capacidad de las mujeres para influir en los procesos de toma de decisiones y, como resultado, impedir que estas recibieran determinadas pensiones destinadas a beneficiarios concretos. En los planes universales, los hombres y las mujeres reciben el mismo grado de prestaciones independientemente de los años que hayan estado en el mercado formal de trabajo, reconociéndose así las contribuciones de las mujeres en trabajos sin remunerar, como la prestación de cuidados a otros. En los países en desarrollo, las pensiones universales podrían ser la única forma en que la mayoría de las mujeres tuviera garantizados ciertos ingresos durante la vejez.

43. La garantía de una seguridad básica de los ingresos durante la vejez está estrechamente vinculada con los programas sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud de las personas mayores⁵⁵. Los gastos en medicamentos y atención de la salud pueden llegar a consumir hasta tres cuartas partes de los ingresos de los grupos más pobres⁵⁶. En tales circunstancias, el efecto positivo de las garantías de protección social en los niveles de vida de las personas de edad puede quedar neutralizado por la carga que representan los gastos relacionados con la atención sanitaria⁵⁷, motivo por el cual deberían coordinarse los programas destinados a asegurar una seguridad básica de los ingresos y los destinados a asegurar el derecho a la salud.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, el estudio temático sobre el ejercicio del derecho a la salud de las personas mayores realizado por el Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, A/HRC/18/37.

⁵⁶ Véase J. Randel *et al.* (eds.), *The Ageing and Development Report: Poverty, independence and the world's older people* (HelpAge International, 1999).

⁵⁷ A/HRC/14/31, párrs. 90 a 94.

C. Personas con discapacidad

44. El principio de no discriminación contemplado en el derecho internacional de los derechos humanos obliga a los Estados a velar por que las personas con discapacidad puedan ejercer todos sus derechos en pie de igualdad con el resto de la población, entre ellos el derecho a la seguridad social y a un nivel de vida adecuado. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad exige a los Estados partes que aseguren el acceso de las personas con discapacidad a los programas de protección social y de reducción de la pobreza, así como el acceso de las personas con discapacidad que vivan en situaciones de pobreza y de sus familias a asistencia del Estado para sufragar los gastos relacionados con su discapacidad (art. 28)⁵⁸.

45. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha especificado el contenido del derecho a la seguridad social en el caso de las personas con discapacidad. Ha señalado que los Estados deben garantizar la prestación de apoyo adecuado en materia de ingresos a las personas con discapacidad que, debido a la discapacidad o a factores relacionados con esta, hayan perdido temporalmente sus ingresos, reciban un ingreso reducido o se hayan visto privadas de oportunidades de empleo⁵⁹. El Comité señaló que dicho apoyo debía reflejar las necesidades especiales de asistencia asociadas con la discapacidad y abarcar también a las personas, a menudo mujeres, que se ocupaban de cuidar a personas con discapacidad⁶⁰.

46. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer ha señalado que los Estados partes deben adoptar medidas especiales para que las mujeres con discapacidad tengan igual acceso a los servicios de salud y la seguridad social⁶¹. Los órganos de derechos humanos han exhortado además a los Estados a que realicen estudios e investigaciones para determinar particularmente la situación y las necesidades específicas de las mujeres con discapacidad, a fin de elaborar y adoptar estrategias de protección social que promuevan su autonomía y su plena participación en la sociedad y formen parte de la tarea de combatir la violencia contra la mujer⁶².

47. Los niveles mínimos nacionales de protección social destinados a lograr la inclusión y la participación de las personas con discapacidad podrían contribuir de manera crítica a que los Estados lograran cumplir sus obligaciones en materia de derechos de las personas con discapacidad. En 87 países, las prestaciones no contributivas para personas con discapacidad permitirán a estas personas un nivel mínimo de seguridad de los ingresos⁶³.

D. Trabajadores del sector informal

48. Las personas que trabajan en el sector informal de la economía a menudo carecen de protección social y, como se ha señalado anteriormente, esto afecta particularmente a las

⁵⁸ Tratados regionales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (art. 18, párr. 4) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 18) incluyen cláusulas específicas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

⁵⁹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 5 (1994), sobre las personas con discapacidad, párr. 28.

⁶⁰ *Ibid.*, párr. 28.

⁶¹ Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, recomendación general N° 18 (1991), sobre las mujeres discapacitadas.

⁶² Véase, por ejemplo, Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, observaciones finales sobre Túnez, CRPD/C/TUN/CO/1, y España, CRPD/C/ESP/CO/1.

⁶³ OIT, *World Social Protection Report*, pág. xxiii.

mujeres. Tradicionalmente, los Estados han favorecido el establecimiento de sistemas contributivos con objeto de lograr una cobertura universal del sector formal.

49. Los órganos de tratados de derechos humanos han exhortado a los Estados partes a que adopten medidas eficaces para asegurar que los trabajadores del sector informal puedan ejercer sus derechos laborales y su derecho a la seguridad social sin discriminación⁶⁴. La obligación de extender la seguridad social a los trabajadores del sector informal coincide con el objetivo de la recomendación N° 202 de la OIT. Los sistemas de seguridad social y sus componentes deberían ser universales, basarse en la solidaridad social y tener por objetivo la inclusión social, también de las personas que trabajan en el sector informal⁶⁵.

E. No nacionales

50. Conforme al derecho internacional de los derechos humanos, los Estados deberían asegurar, de manera progresiva, todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la seguridad social, de todas las personas presentes en su territorio, asegurando una especial protección a las personas y los grupos vulnerables y desfavorecidos⁶⁶. La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares regula los derechos de esos trabajadores y sus familias, entre ellos el derecho a la seguridad social (art. 27), el derecho a la salud (art. 28) y el derecho a la educación (art. 30). Los trabajadores migratorios también disfrutaban de todos los derechos contemplados en otros instrumentos de derechos humanos. Estas obligaciones se extienden a los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes documentados e indocumentados⁶⁷.

51. Los refugiados y los solicitantes de asilo requieren medidas de protección⁶⁸. Asimismo, salvo en algunas excepciones, los Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados deben dar a los refugiados el mismo trato que a los nacionales en lo concerniente a las garantías de la seguridad social (art. 24). En su observación general N° 14 (2000), sobre el derecho a la salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló que los Estados debían garantizar un acceso igual de todas las personas, incluidos los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales, a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos (párr. 34).

52. A nivel nacional se han adoptado decisiones históricas para extender las garantías de seguridad social a los no nacionales. Por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Sudáfrica y el Tribunal Federal Constitucional de Alemania han destacado que el principio de no

⁶⁴ Véanse, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre el Paraguay, E/C.12/PRY/CO/3; y Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, observaciones finales sobre Bosnia y Herzegovina, CEDAW/C/BIH/CO/4-5, y sobre Djibouti, CEDAW/C/DJI/CO/1-3. En los Principios Rectores sobre la Extrema Pobreza y los Derechos Humanos se exhorta expresamente a todos los Estados a que adopten "medidas específicas para asegurar que las personas que viven en la pobreza, en particular las mujeres y quienes trabajan en la economía informal, tengan acceso a prestaciones de la seguridad social, con inclusión de pensiones sociales, que sean suficientes para permitirles llevar un nivel de vida adecuado y acceder a atención de salud para sí mismas y sus familias" (principio 86 c)).

⁶⁵ Véase OIT, *Social Security for All*, pág. 4.

⁶⁶ Observación general N° 19, párr. 31.

⁶⁷ Véase, por ejemplo, el informe del Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, Anand Grover, sobre el derecho de los trabajadores migrantes a la salud, A/HRC/23/41.

⁶⁸ Véase, por ejemplo, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observaciones finales sobre Alemania, E/1999/22, párrs. 316 y 327; sobre Suecia, E/1996/22, párr. 137; y sobre Dinamarca, E/2000/22, párrs. 99 y 105.

discriminación se aplica al ejercicio del derecho a la seguridad social de los migrantes y los solicitantes de asilo⁶⁹. En su interpretación de la Carta Social Europea, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha determinado sistemáticamente que determinadas prácticas nacionales que excluyen a los no nacionales, en particular mediante exigencias en materia de residencia y períodos de cotización, vulneran el derecho a la seguridad social y el derecho a asistencia social⁷⁰.

53. En la recomendación N° 202 de la OIT se afirma que, a reserva de sus obligaciones internacionales vigentes, los Estados deberían proporcionar las garantías básicas de seguridad social por lo menos a todos los residentes y niños (párr. 6). La referencia a las "obligaciones internacionales vigentes" resulta de vital importancia, puesto que los Estados partes en tratados de derechos humanos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre los Derechos del Niño o la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad están obligados a extender los niveles mínimos de protección social, sin distinción alguna, a todas las personas en su territorio o sujetas a su jurisdicción. Cualquier diferencia establecida entre en el trato dispensado a los residentes legalmente reconocidos y el trato dispensado a los demás individuos deberá respetar el principio de no discriminación (véase, por ejemplo, el art. 2, párr. 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Por lo tanto, si un Estado desea establecer una distinción entre residentes legales y demás personas en lo que al ejercicio del derecho a la seguridad social se refiere, la diferenciación deberá ser razonable, objetiva y proporcionada y perseguir un fin legítimo⁷¹.

V. Conclusiones

54. **Los niveles mínimos de protección social pueden facilitar en gran medida el disfrute de varios derechos económicos y sociales, entre ellos el derecho a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la vivienda, a la educación y al agua, conforme a las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Como se ha mencionado anteriormente, al utilizarse como niveles mínimos y no como topes máximos de protección, los niveles mínimos de protección social pueden contribuir considerablemente a la igualdad de género y a hacer efectivos ciertos niveles mínimos esenciales de los derechos a la seguridad social, a la alimentación, a la salud y a la educación, especialmente entre los grupos marginados.**

55. **Las normas de derechos humanos y los niveles mínimos de protección social se complementan mutuamente. La consecución, merced a los niveles mínimos nacionales de protección social, de la igualdad de género, del respeto de un conjunto mínimo de derechos económicos, sociales y culturales y de la protección de grupos marginados como los niños, las personas de edad, las personas con discapacidad, los trabajadores del sector informal y los no nacionales, dependerá de que dichos niveles se hayan establecido y aplicado conforme a las normas y los principios de derechos humanos.**

⁶⁹ Véanse *Khosa and Others v. Minister of Social Development* y *Mahlaule and Another v. Minister of Social Development*, 2004 (6) BCLR 569 (CC), y Tribunal Federal Constitucional de Alemania, Oficina de prensa, "Provisions governing cash benefits provided for in the Asylum Seekers Benefits Act held unconstitutional", comunicado de prensa N° 56/2012, de 18 de julio de 2012.

⁷⁰ Conclusiones sobre la aplicación, por parte de Luxemburgo, de la Carta Social Europea, en particular de su artículo 13, párrafo 4.

⁷¹ Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, observación general N° 20 (2009), sobre la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

56. La Iniciativa sobre un Nivel Mínimo de Protección Social ofrece una orientación de política pertinente para el cumplimiento de varias obligaciones de derechos humanos, entre ellas la obligación de establecer sistemas amplios de seguridad social. Por tanto, el Secretario General alienta a los Estados a que consideren la posibilidad de poner en marcha sistemas amplios y niveles mínimos de protección social que contribuyan al disfrute y a la plena efectividad de los derechos humanos a nivel nacional.
