

# La pobreza como vector de inseguridad global e interna: una aproximación regulatoria

Poverty as a Vector of Global and Domestic Insecurity: A Regulatory Approach

JORDI BONET

Universidad de Barcelona, España

**RESUMEN:** Este estudio pretende realizar una reflexión, desde una aproximación esencialmente político-jurídica internacional, sobre la pobreza como un vector susceptible de generar amenazas a la seguridad, tanto desde una perspectiva global como interna de los Estados. Sin desdeñar un enfoque de este tenor (especialmente, si es un enfoque desde el prisma de la seguridad humana), se entiende que la securitización de la lucha contra la pobreza no es demasiado útil para abordar los problemas que genera y potenciar el desarrollo. Se aboga por orientar la centralidad político-jurídica de la lucha contra la pobreza desde su comprensión como un asunto de interés público global, al que el planteamiento programático de los ODS y el Derecho internacional de los derechos humanos ofrecen una base regulatoria sólida (sin perjuicio de las dificultades reales de llevar a cabo este programa y ejecutar las normas jurídicas internacionales sobre derechos humanos). Asimismo, no se ha querido dejar de lado la importancia colateral, pero propia, de la desigualdad.

**PALABRAS CLAVE:** Pobreza, Desigualdad, Gobernanza global, Securitización, Derechos humanos, Objetivos de Desarrollo Sostenible.

**ABSTRACT:** This study intends to carry out a reflection, from an essentially international political-legal approach, on poverty as a vector capable of generating threats to security, both from a global and internal perspective of the States. Without disdaining an approach of this nature (especially if it is an approach from the perspective of human security), we understand that the securitization of the fight against poverty is not very useful to address the problems it generates and to promote development. We advocate directing the political-legal centrality of the fight against poverty from its understanding as a matter of global public interest, to which the programmatic approach of the SDGs and international human rights law offer a solid regulatory base (without prejudice of the real difficulties of carrying out this program and executing international legal norms on human rights). Likewise, we have not wanted to leave aside the collateral, but relevant in itself, importance of inequality.

**KEYWORDS:** Poverty, Inequality, Global governance, Securitization, Human rights, Sustainable Development Goals.

*Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. 1-21.  
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org/10.18847/1.16.2>

## INTRODUCCIÓN

Este estudio pretende ofrecer algunas claves, desde una aproximación esencialmente político-jurídica internacional, para reflexionar sobre la pobreza como un vector susceptible de generar amenazas a la seguridad, tanto desde una perspectiva global como interna de los Estados. Y, asimismo, para observar cómo las tendencias regulatorias perfiladas en la Sociedad internacional -desde el Derecho internacional público pero también desde marcos regulatorios transnacionales- y las estrategias dirigidas a su erradicación deben ser apreciadas como instrumentos necesarios para contener la proliferación de escenarios en que la insatisfacción de las necesidades vitales de los seres humanos sea potencialmente uno de los detonantes -incluso el principal- de una crisis de seguridad.

En primer término, se quiere subrayar que la perspectiva adoptada, debido entre otros factores a la propia especialización del autor, no es la del estudio de las cuestiones de seguridad desde una óptica politológica o del análisis de las relaciones internacionales -sin perjuicio de que se tengan presentes opiniones procedentes de estas áreas de conocimiento-, sino del examen de su dimensión regulatoria. El Derecho internacional público y los marcos regulatorios transnacionales repercuten en cómo se enfocan y articulan en la práctica las medidas y acciones para profundizar en la lucha contra la pobreza, y, en ese sentido, para procurar aminorar la incidencia de la persistencia en el mundo de la pobreza como un fenómeno/problema de naturaleza sistémica en el contexto de la Sociedad internacional.

En segundo término, se quiere enfocar la percepción de la pobreza como un asunto global y compartido: es obvio que la extrema pobreza es un problema global hacia el que se orienta -por ejemplo- el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1, pero lo es también que dentro de los Estados con mayor grado de desarrollo existen también colectivos que se encuentran, atendiendo al nivel de vida existente en ese país, en una situación que les impide satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas y las de sus familias, incluso pudiendo existir situaciones de “serious deprivation” incompatibles con la dignidad humana -tal como ha señalado en diversas ocasiones el Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>1</sup>. Esta constatación subraya la importancia de comprender la pobreza como potencial vector de inseguridad con incidencia tanto a nivel global como interno de los Estados.

Y, en tercer, término, se quiere realizar esta aproximación a la pobreza entendiéndola sobre todo como un “factor que contribuye” a la generación de amenazas para la seguridad (Sanahuja, 2015: 236), más que como una amenaza en sí, es decir, como “un conjunto de circunstancias que integradas constituyen un factor potencial de daño cierto y que bajo ciertas circunstancias pueden producirse” (Bartolomé, 2006: 22).

La propuesta se pretende desarrollar a partir de una primera reflexión sobre la construcción de la idea y de la significación político-jurídica de la pobreza en la Sociedad internacional, para luego desarrollar otros tres apartados: 1) la dimensión global de la pobreza como vector de inseguridad, 2) la dimensión interna de la pobreza como vector de inseguridad, y 3) la importancia factorial de la desigualdad.

---

<sup>1</sup> Particularmente, atendiendo en este tipo de supuestos de hecho a la indiferencia de las autoridades (European Court of Human Rights, 2009).

## POBREZA Y SOCIEDAD INTERNACIONAL

La pobreza, a pesar del progreso material que globalmente ha acompañado la evolución de la Humanidad, ha venido siendo un fenómeno persistente, de manera que la creciente preocupación contemporánea de la Sociedad internacional por la persona humana - característica de los intereses y valores que han ido penetrando en la construcción político-jurídica del ordenamiento jurídico internacional a lo largo del siglo XX- se ha extendido a la búsqueda de soluciones para lograr, si no para erradicarla de forma definitiva, sí para reducirla a su mínima expresión.

Ahora bien, la lucha para erradicar la pobreza no es, considerando los intereses y valores preponderantes en la delimitación de las prioridades político-jurídicas de la Sociedad internacional a lo largo del siglo XX y del siglo XXI, únicamente la manifestación de una proyección humanista basada en la centralidad del ser humano en la acción política y político-jurídica, sino que es fruto de la comprensión de los intereses estatales desde una perspectiva global.

La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, de conformidad con la Parte XIII del Tratado de Versalles que puso fin a la I Guerra Mundial, ya expresa -con todas las salvedades que se quieran- una conciencia política y estratégica de la importancia de mejorar las condiciones de vida de los trabajadores en los países más industrializados del momento como factor de estabilidad interna e internacional. En definitiva, también, es percibida como un vector para salvaguardar la paz y el *statu quo* frente a amenazas como la proveniente del triunfo de la Revolución rusa, admitiéndose la necesidad de asumir algunas de las reivindicaciones obreras de los sindicatos no revolucionarios (Bonvin, 1998). El Preámbulo de la Constitución de la OIT deja bien claras las motivaciones políticas que, junto a las humanitarias y económicas, conducen a la creación de la Organización internacional: primero, se entiende que la paz universal “no puede ser fundada sino sobre la base de la justicia social”; segundo, se reconoce que “existen condiciones de trabajo que implican para un gran número de personas la injusticia, la miseria y las privaciones, lo que engendra un tal descontento que la paz y la armonía universales son puestas en peligro”. En esa época, la evolución de la revolución industrial había llevado a que se diesen unas condiciones objetivas que favorecían la explotación intensiva y el desequilibrio en la relación laboral, incluida la existencia de un elevado excedente de mano de obra para la producción industrial cuyas condiciones de vida resultaban todavía más rigurosas (Alcock, 1971: 4-5).

Aun cuando no sea una preocupación expresamente mencionada en la Carta de las Naciones Unidas (CNU), la pobreza puede y debe identificarse como uno de esos “problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario” a los que se refiere el propósito incluido en el artículo 1.3 CNU y respecto a cuya solución la recién creada Organización de las Naciones Unidas (ONU) se compromete a articular la cooperación internacional. La cooperación económica y social a la que hace referencia el Capítulo IX CNU está dirigida, entre otras cuestiones, a promover “niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social” -artículo 55(a) CNU-. Como expresa el propio artículo 55 CNU –se pretenden crear “condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”- y el Preámbulo de la CNU, parece claro que un asunto como la lucha contra la pobreza constituye parte de los asuntos a abordar dentro del esquema de acción para la *construcción de la paz y la seguridad internacionales*, es decir, de la acción estructural que se pretende promover y guiar desde la ONU para asegurar en el futuro la ausencia de situaciones de guerra, tal y como se desprende del artículo 1 CNU.

En suma, la lucha contra pobreza comprendida como un problema internacional parece aparentemente constituir un vector constructivo de la paz y seguridad internacionales conforme al planteamiento que se desprende de la CNU.

En consonancia con esta idea fuerza, el sistema de Naciones Unidas ha focalizado tradicionalmente la lucha contra la pobreza en la situación de los países en desarrollo y, muy particularmente, en contribuir a erradicar la extrema pobreza, aun cuando “la pobreza y la exclusión de la vida económica, política, social y cultural continúa siendo el fatal destino de un gran número de personas, tanto en los países pobres como en los más ricos” (Angulo Sánchez, 2005: 132). Esta orientación de las políticas impulsadas desde la ONU y sus organismos especializados se focaliza, en correspondencia, en la efectiva realización del desarrollo y en el impulso de la cooperación internacional al desarrollo. Progresivamente, también, se consolida en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos la construcción político-jurídica del derecho humano al desarrollo -de manera particular mediante la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (Resolución 41/128 de la Asamblea General, de 4 de diciembre de 1986)-.

Todo lo anterior supone que los principales peligros para la Sociedad internacional a los que puede contribuir la pobreza se ubican en los países menos desarrollados porque son estos mismos Estados los que a su vez se ven más amenazados por la pobreza, las privaciones y la desigualdad económica (Vietti & Scribner, 2013: 20).

A partir de estos parámetros, cabe preguntarse cómo se conceptúa a escala universal la noción de *pobreza* a los efectos de definir los términos de acción y regulatorios que perfilan el marco de referencia para la erradicación de la pobreza.

Partiendo de que la pobreza absoluta puede definirse como la falta de medios para el mantenimiento de la vida humana, lo que parece haberse consolidado es la necesidad de establecer un *umbral de pobreza universal*, que se ha tendido a vincular a la ausencia de un nivel de recursos económicos necesarios para asegurar una forma de vida considerada mínimamente aceptable dentro de la comunidad humana que se encuentra tras la Sociedad internacional (Tomescu-Dimitrescu, 2017).

El Banco Mundial, frente al dólar diario que estableció hacia los años 90 del siglo XX, entiende en la actualidad que esta cantidad -por redondeo del 1,88 \$ al día- es de 1,9 \$ diarios, dejando de lado los 1,25 \$ diarios de 2011, previamente fijados sobre la base del “simple average of the national poverty lines for fifteen very poor countries” (Ferreira, Jolliffe & Prydz, 2015). Este umbral de la pobreza universal puede, y quizás deba, confrontarse con los estándares de pobreza relativa en función de los niveles económicos de cada sociedad o de grupos de países; incluso así, por ejemplo, el propio Banco Mundial identifica cómo en Europa hay una pequeñísima fracción de población que tiene unos ingresos inferiores a 1,9 \$/día (Banco Mundial, 2020: 7).

En lo que concierne a la implementación de las metas colectivas de carácter universal contra la pobreza, hay que destacar la incorporación de la noción de *extrema pobreza* como referente en el que focalizar los principales esfuerzos de la cooperación internacional. El umbral de la extrema pobreza, en la actualidad, parece claramente diferenciada de los parámetros estipulados por el Banco Mundial para definir el umbral de pobreza universal: si el Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 -*Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo*- se plantea en términos generales un objetivo global de esa naturaleza, su meta primera señala que consiste en priorizar “erradicar la pobreza extrema para todas las personas en el mundo, actualmente medida por un ingreso por persona inferior a 1,25 dólares al día”. Este dato cuantitativo, por cierto, coincide con la meta segunda del Objetivo de Desarrollo del Milenio 1 -*Erradicar la pobreza extrema y*

*el hambre*:- “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar con veinticinco centavos diario”. Todo ello puede llevar a plantearse -sobre la base de los objetivos y metas de los ODS- si la diferenciación cuantitativa entre el umbral de pobreza universal y de la extrema pobreza tiene una base real o más bien parte de una falta de adaptación de los parámetros insertos en el ODS 1 al recálculo realizado por el Banco Mundial -parecería esta segunda la explicación más plausible, lo que, de corregirse, implicaría identificar plenamente el umbral de pobreza universal con la extrema pobreza-<sup>2</sup>.

Hasta este momento, el discurso se ha movido en una perspectiva cuantitativa y universal, dirigida a intentar medir económicamente en clave global la cantidad de disponibilidad monetaria diaria por debajo del cual una persona es considerada pobre. Y se ha hecho en un escenario regulatorio de carácter programático: ni el Banco Mundial ni los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) generan *per se* normas jurídicas internacionales, sino parámetros regulatorios de *soft-law* para orientar la acción colectiva que debe incidir generalmente en la cooperación internacional para el desarrollo, y, de manera más extensiva, en el diseño de la gobernanza económica global -al menos en teoría-. La relevancia cualitativa del *soft-law* señalado no debe de modo alguno desdeñarse, ya que: 1) modelan la acción institucional del sistema de Naciones Unidas y, dentro del mismo, condicionan el planteamiento y la metodología de los programas de acción y su ejecución, y 2) tienden a ofrecer orientaciones a los Estados de cómo enfocar sus políticas y programas en el ámbito socio-económico.

Es evidente, empero, que la delimitación cuantitativa de la noción de pobreza, por mucho que se predique con carácter universal, es relativa en función de los datos económicos y sociales de cada país, y, también, de potenciales aproximaciones regionales un poco menos reduccionistas. Es decir, la pobreza relativa hace referencia al nivel de las necesidades y aspiraciones de la población dependientes del grado de desarrollo general de una sociedad en particular -siendo evidente que el umbral de la pobreza, en este sentido, es más problemática de discernir (Tomescu-Dumitrescu, 2017)-.

Esto nos permite abordar la significación político-jurídica de la Carta Social Europea revisada, de 5 de mayo de 1996, que “constituye el primer y único instrumento internacional que ha reconocido de manera autónoma el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social” (Jimena Quesada, 2020: 371).

Así, dejando de lado otros derechos económicos y sociales reconocidos en su articulado, este tratado internacional dispone en su artículo 30:

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:

a) a adoptar medidas en el marco de un planteamiento global y coordinado para promover el acceso efectivo, en particular al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, y a la asistencia social y médica, de las personas que se encuentren o que corran el riesgo de encontrarse en una situación de exclusión social o de pobreza, así como de sus familias;

b) revisar estas medidas con vistas a su adaptación, si resulta necesario.

---

<sup>2</sup> Señala el Banco Mundial que el “número de personas que viven en la pobreza extrema —con menos de USD 1,90 al día— disminuyó constantemente. Sin embargo, la tendencia se interrumpió en 2020, cuando la pobreza aumentó debido a las alteraciones causadas por la crisis de la COVID-19 y los efectos de los conflictos y el cambio climático, que ya habían estado desacelerando la reducción de la pobreza” (Banco Mundial, 2022).

Junto a la importancia simbólica, política y jurídica para los Estados Partes de esta disposición convencional<sup>3</sup>, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha orientado también su jurisprudencia -junto a la interpretación del alcance de las medidas que deben tender a adoptarse- hacia la concreción de una perspectiva cuantitativa:

the main indicator used to measure poverty is the relative poverty rate (this corresponds to the percentage of people living under the poverty threshold, which is set at 60% of the equivalised median income) (European Committee of Social Rights, 2019: 222).

Así, a nivel europeo, o, mejor, de los Estados Partes de este tratado internacional, el umbral de la pobreza se sitúa en el 60% del salario medio de cada país.

Existen, por supuesto, otras formas de medir la pobreza que no se basan exclusivamente en su medición cuantitativa. Como ya se ha podido ver, a nivel europeo, el TEDH ha tendido a señalar que, “cuando una persona queda en una situación material incompatible con la dignidad humana a causa de que los poderes públicos no han hecho lo necesario para resolver el problema cuando podían y debían hacerlo de hecho, se genera responsabilidad internacional del Estado” (Barcelona, 2017: 342) -básicamente, por la vulneración del artículo 3 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 4 de noviembre de 1950 (CEDH)<sup>4</sup>-. El TEDH, por ejemplo, ha asumido la existencia de una violación de estas características ante la situación de un solicitante de asilo que se encontró en la indigencia más absoluta, ante la pasividad de las autoridades frente a las condiciones en las que estuvo viviendo durante meses en la calle, sin recursos ni acceso a instalaciones sanitarias; en resumen, sin forma de satisfacer sus necesidades básicas (European Court of Human Rights, 2011: §§ 254 y 263).

En consecuencia, pese a que el CEDH no reconoce expresamente una norma jurídica que proteja contra la pobreza, de modo indirecto hay intereses, necesidades y valores relativos a la pobreza que pueden conectarse con los derechos civiles y políticos, que son lo que, esencial pero no exclusivamente, reconoce jurídicamente este tratado internacional. Y lo hace conectando la responsabilidad estatal para aliviar la pobreza del individuo con la noción universal de dignidad humana, sustrato axiológico y jurídico de la protección derivada del Derecho internacional de los derechos humanos. Obviamente, esta aproximación universalista es extensible al conjunto del Derecho internacional de los derechos humanos y a instrumentos jurídicos como el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).

Tanto la óptica cuantitativa como la cualitativa -no satisfacción adecuada de las necesidades básicas- evocan particularmente una de las tres aproximaciones de la tradición liberal a la pobreza: más allá de la dimensión moral o de la dimensión utilitarista derivada de su percepción como un fallo en la organización jurídica y económica del Estado, su comprensión como una injusticia como resultado “of some unfairness either caused by law and politics or uncorrected by them” (Stark, 2009: 18). Lo que pone de manifiesto que la pobreza es, en buena medida, una cuestión de derechos y de su exigibilidad conforme a las reglas jurídicas vigentes.

---

<sup>3</sup> Este tratado internacional entró en vigor para España el 1 de julio de 2021.

<sup>4</sup> “Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes”.

## LA POBREZA COMO VECTOR DE INSEGURIDAD GLOBAL

El fin de la Guerra Fría ha dado pie al intento de “definición de nuevos conceptos de seguridad más globales y multidimensionales”, englobando “componentes políticos, económicos, sociales y medioambientales de la seguridad” y dejando atrás la *visión unidimensional* focalizada en la seguridad nacional (Sanahuja, 2007: 314).

La pobreza, en la medida en que afecta a una parte no despreciable de la población mundial, es un vector que coadyuva a generar riesgos para la seguridad tanto en el plano global como interno, y, según este mismo autor, es perceptible:

la menor probabilidad de guerras interestatales y la mayor importancia de conflictos armados y guerras civiles en las que los factores socioeconómicos, y en particular la pobreza, la desigualdad y la exclusión social tienen un papel clave como factores causales o que explican su naturaleza y evolución, y que afectan a sus posibilidades de resolución para lograr una paz duradera (Sanahuja, 2013: 97).

El propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha subrayado la relevancia de la pobreza como causal última (no inmediata) de conflictos armados de carácter no internacional y como un impedimento para la construcción y consolidación de la paz postconflicto (véase siguiente apartado). Así, por ejemplo, en el Preámbulo de su Resolución 2640 (2022), de 29 de junio, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas remarca respecto a la situación en Malí “la importancia del desarrollo socioeconómico para sostener la paz en Malí mediante el desarrollo económico sostenible, incluido el desarrollo de infraestructuras, la industrialización, la erradicación de la pobreza, la creación de empleo, la modernización agropecuaria y el fomento del espíritu empresarial”. Directamente vinculada en el tiempo a una crisis marcada por la violencia interna, la Resolución 1704 (2006), de 25 de agosto, señala en su Preámbulo “que, si bien las manifestaciones de la crisis actual en Timor-Leste son de índole política e institucional, la pobreza y las carencias que ésta conlleva, entre ellas el alto desempleo urbano, especialmente entre los jóvenes, también han contribuido a la crisis”.

Este tipo de pronunciamientos específicos y coyunturales los completa con otros de carácter general que ponen de manifiesto el vínculo mediato de causalidad conflicto armado/pobreza como, por ejemplo: 1) en el Preámbulo de la Resolución 1265 (1999), de 17 de septiembre de 1999, en la que se pretenden analizar *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, se hace hincapié en la necesidad de “afrontar las causas de los conflictos armados de manera global a fin de lograr una mayor protección de la población civil a largo plazo, incluso mediante el fomento del crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional, la buena gestión de los asuntos públicos, la democracia, el imperio del derecho y el respeto y la protección de los derechos humanos”; 2) la Resolución 1366 (2001), de 30 de agosto de 2001, en la que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas analiza su función en la prevención de conflictos armados, su párrafo 10 invita al Secretario General a que remita “la información y los análisis que reciba de fuentes del propio sistema de las Naciones Unidas” sobre “posibles situaciones de conflicto que surjan, entre otras cosas, como consecuencia de controversias étnicas, religiosas y territoriales, o se deban a la pobreza y la falta de desarrollo”; o 3) en torno al problema del mantenimiento de la paz y el silenciamiento de las armas en África, la Resolución 2457 (2019), de 27 de febrero de 2019, exhorta a los Estados miembros de la Unión Africana a que, además de mejorar la buena gobernanza, “redoblen sus esfuerzos en pro del desarrollo económico y la promoción del bienestar de su pueblo, con miras a

eliminar las causas fundamentales de los conflictos y sentar una base sólida para la paz y la estabilidad duraderas” (párrafo 19).

La imbricación de la pobreza como posible causa subyacente en la proliferación de conflictos armados -sobre todo, tras el fin de la Guerra Fría, de carácter no internacional- solamente implica, de cualquier forma, apreciar de manera objetiva unos parámetros más sensibles y profundos para comprender el origen de la violencia que se encuentra en el arranque y el desarrollo de un conflicto armado, es decir, para subrayar sus vínculos con una amenaza a la seguridad tradicional. No obstante, la pobreza alcanza otra dimensión causal si se analizan las razones por las cuales surgen otra serie de nuevas amenazas a la seguridad global susceptibles de traducir una conceptualización multidimensional de la seguridad.

La pobreza no es difícil vincularla a lo que se pueden denominar las *amenazas transnacionales*: “situaciones o fenómenos que se despliegan “cortando” las fronteras nacionales” y “cuyo potencial de daño afecta y cuya resolución exige la acción concertada de más de un Estado”, que implican el “movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de las fronteras estatales “ (interacción transnacional), en el cual “al menos uno de los actores involucrados no pertenece a gobierno u organismo internacional alguno” (Bartolomé, 2006: 159). Este mismo autor identifica entre ellas siete fenómenos: los flujos migratorios masivos, el terrorismo, la criminalidad organizada -dentro de la cual deberían incluirse actividades como la trata de seres humanos o el tráfico de personas, que tienen implicaciones también respecto a los flujos migratorios (Vietti & Scribner, 2013: 26-27)-, la proliferación de armamento de destrucción masiva, el deterioro ambiental, la guerra informática, o la proliferación de armas ligeras. El consenso que este autor cree identificar excluye la pobreza como una amenaza transnacional, a diferencia, por ejemplo, de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, de 28 de octubre de 2003 -párrafo 4(m)- o de autores como Duffield (2020: 12). Ahora bien, se sigue manteniendo en este trabajo que la pobreza genera consecuentemente escenarios en que, en función de sus efectos sobre grupos poblacionales y su incidencia sobre la estabilidad política y social, es factible la emergencia de amenazas transnacionales (o globales) o internas.

La identificación de este tipo de amenazas sugiere una conceptualización distinta o una percepción complementaria a la tradicional noción de seguridad (si se quiere, westfaliana). Pensando en la pobreza como vector de inseguridad en este contexto, la noción que probablemente mejor identifica a priori este escenario conceptual renovado es la de *seguridad humana*. Así, puede constituir un contrapeso a la percepción de que solo la seguridad del Estado y su protección a través del poder militar centra la agenda global de seguridad (Howard-Hassmann, 2012: 90), atendiendo al inevitable vínculo entre el bienestar de los ciudadanos y la seguridad estatal (Jones, 2004: 96).

El punto de partida que aporta el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el contenido de la seguridad humana es muy significativo, partiendo de que es un concepto que “se expresa en un niño que no muere, una enfermedad que no se difunde, un empleo que no se elimina, una tensión étnica que no explota en violencia, un disidente que no es silenciado”. En definitiva, manifiesta una preocupación, no por las armas, sino “por la vida y la dignidad humanas” (PNUD, 1994: 25)<sup>5</sup>. Se señalan, asimismo, cuatro características esenciales: 1) la universalidad (abarca a todo el mundo y

---

<sup>5</sup> No se va a desarrollar en este estudio un análisis más o menos pormenorizado del contenido y de la evolución de la seguridad humana, sino solo una aproximación muy general a su comprensión como interpretación de la extensión y apertura de la idea de seguridad a la pobreza.

a amenazas comunes a todos, si bien pueda variar la intensidad en cada sociedad), 2) la interdependencia (las consecuencias de las amenazas a la seguridad humana tienen consecuencias globales), 3) la singular relevancia para salvaguardarla de la prevención temprana, y 4) la centralidad del ser humano desde la perspectiva de la seguridad.

La seguridad humana emerge, por tanto, como una aportación prominente para la construcción de la agenda global, al confluir en ella las diversas expresiones de la violencia presentes en la Sociedad internacional, al tiempo que factores como “poverty, comprising inequality and injustice, well-being, the collapse of the state authority, and international cooperation” (Goldewijk, 2008: 27).

El discurso y la implementación de la seguridad humana -como sucede igualmente con otro concepto también dirigido a liberar de amenazas al ser humano: la responsabilidad de proteger- presenta sus claroscuros y no puede decirse que se haya consolidado como un concepto político y político-jurídico generalmente aceptado como preponderante, aun cuando sea evidente que ha venido cohabitando su enfoque de fondo con la óptica tradicional estatocéntrica.

En primer lugar, aunque “[it] sounds more liberal”, la sustitución de la idea tradicional de seguridad por la de seguridad humana presenta dos debilidades (Mahmud *et al.*, 2008: 69): como demuestra la práctica internacional, la existencia de menos conflictos armados internacionales y más conflictividad interna “does not necessarily prove that national security has become useless” y la implementación de políticas públicas implica la identificación de prioridades y, en consecuencia, que no se pueda prestar igual atención simultáneamente y con la misma intensidad a todas las amenazas.

En segundo lugar, y a pesar de las afirmaciones reproducidas de Bartolomé, “todavía no existe unanimidad [ni en el momento de la redacción del artículo ni hoy, en opinión del autor] respecto a las fuentes de inseguridad de las que se debe proteger al individuo (Morillas, 2007: 49). Esto hasta cierto punto justifica que pueda subrayarse su inutilidad conceptual por cuanto su concreción queda a merced de la politización (Hernández García, 2020: 45). Dos han venido siendo las dos grandes tendencias en torno a la delimitación de su contenido (Morillas, 2007): 1) la más restrictiva, “que se engloba bajo el término *freedom from fear* –libertad frente al temor– y que se basa en la eliminación del uso de la fuerza y la violencia (y de la amenaza de su uso) de la vida diaria de las personas -posición de países como Canadá o Japón, fundadores de la Red de Seguridad Humana-; 2) una visión más extensiva, resumible en la locución *freedom from want* –libertad frente a la necesidad- que se proyecta sobre las necesidades básicas del individuo en términos económicos, alimentarios, sociales, medioambientales y de salud (Soto Muñoz, 2009: 132). Esta inconcreción ha derivado, conceptualmente, en que la seguridad humana se entremezcle con otros conceptos -como el de responsabilidad de proteger-, o que se prefieran utilizar alternativamente otros conceptos “desvinculados de la parte “seguridad” y que ponen el foco en la acción de las personas por y en su comunidad para promover el desarrollo, como el de resiliencia (Hernández García, 2020: 47).

Y, en tercer lugar, se quiere poner de manifiesto una doble consideración: la politización del propio concepto de seguridad humana debido a su propia inconcreción -en la medida en que los Estados pueden otorgar, al ampliar el concepto de seguridad tal y como demanda la seguridad humana, “el título de amenaza [a] cualquier aspecto que se les ocurra que afecte a sus intereses nacionales y geoestratégicos” (Hernández García, 2020: 46)-, y la dependencia e interrelación de su aplicación con las necesidades propias de la tradicional concepción de la seguridad. En este último sentido, el 11-S ha comportado que la seguridad “becomes less about the reduction on vulnerability, risk,

and the abatement of harm, and more about protecting a status quo” (Busumtwi-Sam, 2002: 260).

Las consideraciones realizadas ponen de relieve que la seguridad humana propone la securitización de materias inicialmente ajenas a la idea de seguridad, lo que comporta que cualquier política, como relativa a la *seguridad*, sea *per se* urgente y necesaria (Hernández García, 2020: 46), y, además, que puedan producirse incoherencias desde el prisma de la seguridad humana como que se violen los derechos humanos para hacerla efectiva:

Existen gobiernos en Europa que afirman proteger a su población de las amenazas de la inmigración, por ejemplo. Con acciones que sostienen defender la identidad y cultura de la población, los trabajos y la estabilidad socioeconómica de la población o garantizarles una integridad física sin terrorismo, justifican una política migratoria securitizada donde se violan derechos humanos en materia de asilo y refugio (Hernández García, 2020: 46).

La seguridad humana, entonces, más que un concepto coherente para explicitar y formalizar un cambio en la comprensión de la seguridad (y, de alguna manera, superar un concepto representativo de un modelo más restringido, aun cuando pudiera también ampararlo) constituye hoy un *enfoque* “holístico y de carácter preventivo y no militar que busca mejorar la vida de las personas” y representativo “de una perspectiva que hay que aplicar en cualquier situación atendiendo al contexto particular y teniendo en cuenta la relación entre paz, seguridad, derechos humanos y desarrollo sostenible e inclusivo” (Hernández García, 2020: 47).

La relativa idoneidad de la seguridad humana para proyectar efectivamente la incidencia de la pobreza como vector de inseguridad global hace preciso reflexionar sobre otras posibles justificaciones que permitan manifestar adecuadamente la importancia de la lucha contra la pobreza como asunto de relevancia global, y, en los ámbitos regulatorios relacionados con la misma, como parte de la gobernanza político-jurídica de la Sociedad internacional. La potencial consideración de la lucha contra la pobreza como un interés público global, a partir de su incardinación en “determinados bienes globales o valores universales” (Bouza, García y Rodrigo, 2015: 30) es una de ellas. En el terreno regulatorio, esta aproximación tiene como puntos de referencia básicos las normas jurídicas que se desprenden de la cooperación internacional para el desarrollo (Derecho al desarrollo), pero, particularmente, el Derecho internacional de los derechos humanos. Desde este punto de vista, la Agenda 2030 sí tiene como fin indirecto garantizar la protección de la seguridad humana (Quershi, 2020: 369), pero desde una perspectiva político-jurídica orientada a unos objetivos globales sensiblemente vinculados al doble ámbito regulatorio descrito y a una percepción programática que revela la presencia de un interés público global. Esto, por supuesto, implica huir de los potenciales efectos negativos de la securitización de la pobreza, mientras que se mantiene a nivel global su significación político-jurídica como un asunto de importancia global.

#### LA DIMENSIÓN INTERNA DE LA POBREZA COMO VECTOR DE INSEGURIDAD

En 2017, la cifra de personas que vivían en el mundo con menos de 1,90 \$/día era de 698 millones (Banco Mundial, 2020: 2)<sup>6</sup>. Es una cifra que, pese a haber ido en descenso, no deja de ser un fenómeno global significativo y sitúa la pobreza extrema -particularmente

---

<sup>6</sup> El propio informe del Banco Mundial señala que “el número de personas en todo el mundo que vivían por debajo de la línea internacional de la pobreza se redujo de 741 millones” a la cifra más arriba consignada (Banco Mundial, 2020: 2).

en África (Banco Mundial, 2020: 3)- a un nivel todavía intolerable desde cualquier perspectiva axiológica, política y político-jurídica (incluida la de la seguridad humana, la de la presencia de un interés público global o la de los derechos humanos).

Esta situación, empero, precisa de una mirada desde el prisma de la seguridad interna de aquellos países en que este problema es recurrente o en los que, en general, la pobreza está muy extendida entre el conjunto de la población: desde “la década de los noventa, la tesis de que los países más pobres presentan un mayor riesgo de caer en conflicto [de carácter no internacional] que los ricos (...) pasó a formar parte del consenso político” internacional (Hernández García, 2020: 19). Más allá de situaciones de hecho de tal gravedad que derivan en un conflicto armado de carácter no internacional, quiere recordarse que decisiones gubernamentales vinculadas especialmente al poder adquisitivo de la población más vulnerable han dado lugar a tensiones y disturbios, e incluso a cambios políticos. Ahí está el caso de Túnez: la inestabilidad política que llevó al golpe de estado de 1987 se originó a finales de 1983 y principios de 1984 por la subida del pan y otros alimentos básicos, y otra subida de precios de alimentos básicos -junto a episodios como la muerte a lo bonzo de un joven vendedor callejero sin permiso al que se le confiscó la mercancía- fue el detonante de la revolución de 2011. Piénsese hoy en la subida de los precios energéticos como punto de partida en Estados como Irán o Kazajistán de protestas y de la subsiguiente represión gubernamental.

De otro lado, la pobreza “increases the likelihood of forced migration (in response to conflict) or migration in search of a better life” (Vietti & Scribner, 2017: 24). El aumento de la voluntad migratoria es un caldo de cultivo para que mafias locales y redes de delincuencia transnacional organizada aprovechen la necesidad y la vulnerabilidad para la práctica de actividades delictivas como la trata de seres humanos o el tráfico ilícito de personas.

Estas situaciones repercuten, lógicamente, en la percepción de las amenazas externas de los Gobiernos y las poblaciones de los países desarrollados -por ejemplo, los Estados Unidos de América o los Estados europeos-, que han tendido a considerar que “el núcleo de las nuevas amenazas reside (...) en la periferia del sistema internacional” -incluida la proliferación del terrorismo-. Se entiende, desde estos Estados, que la pobreza y sobre todos sus derivadas son “un problema de seguridad global o internacional” -originado fuera de sus fronteras pero con efectos sobre su espacio interior-, mientras que, paradójicamente, “para tres cuartas partes del planeta [esa situación] es un problema estructural, anudado a complejas relaciones políticas, económicas, sociales y culturales, tanto domésticas como externas, y requiere otras medidas muy distintas que el uso de la fuerza o la securitización” (Cardinale, 2009: 14).

La pobreza, en consecuencia, genera una serie de fenómenos y prácticas delictivas asociadas a la migración que son abordados por los países desarrollados como un problema de seguridad, sea por la propia convicción de la opinión pública o por la creación de un estado de opinión azuzado por el miedo o por la complicidad con ideologías de extrema derecha o populistas. De ahí que no resulte extraño que, en relación con los procesos migratorios, por ejemplo, se observe un endurecimiento de las políticas migratorias de los países desarrollados debido a su securitización, que, como ya se ha visto, puede derivar en tratamientos de facto o de derecho poco acordes con las obligaciones jurídicas internacionales y constitucionales sobre derechos humanos.

Los países desarrollados no están totalmente vacunados en su espacio interno frente al fenómeno de la proliferación de la pobreza, a pesar de que, por lo general, la gran mayoría de la población está lejos del umbral universal de la pobreza. Desde la óptica de la pobreza

relativa medible, en función de los parámetros específicos de la sociedad, por ejemplo, en España, el 27,8% de la población residente en 2021 se encontraba en riesgo de pobreza, mientras que el porcentaje de “personas residentes en hogares con carencia material y social severa” era del 8,3% (Instituto Nacional de Estadística, 2021).

La pobreza, por consiguiente, no solo forma parte de la agenda global y, a nivel interno, de la agenda estatal de los países menos desarrollados, sino también de la agenda de los países desarrollados. Esto queda claramente reflejado en la propia delimitación del ODS 1, que propugna el fin de la pobreza en todo el mundo para asegurar que nadie quede atrás (Qureshi, 2020: 369).

En los últimos años, la acción institucional del sistema de Naciones Unidas, de otras Organizaciones internacionales y de foros transgubernamentales, como el G8 y el G20, ha subrayado la importancia de la protección social como factor de alivio de la pobreza y de reordenación de los discursos sobre la lucha contra la pobreza (Lim, 2018: 161). No parece descabellada la opinión de que existe un amplio consenso, o se está abriendo paso, en torno a que:

besides economic growth and investments in human development (in particular in education and health) social protection is one of the core ingredients of any poverty reduction strategy, as it protects the extremely poor from destitution and the vulnerable against risks which have serious consequences for their well-being (external shocks, e. g. localized droughts, floods, or commodity price volatility, as well as individual risks, such as illness or joblessness) (Kaltenborn, 2017: 241).

Indicios de este consenso pueden encontrarse en: 1) la iniciativa de 2009 de la Junta de Jefes Ejecutivos del sistema de Naciones Unidas de fomentar el desarrollo estatal generalizado de pisos de protección social (Social Protection Floors Initiative) -que la OIT incorporará luego a su Pacto Mundial por el Empleo-; 2) la Recomendación núm 202 sobre los pisos de protección social, adoptada por la OIT en 2012; 3) la incorporación como meta 1.3. al ODS 1 la necesidad de “Poner en práctica a nivel nacional sistemas y medidas apropiadas de protección social para todos y, para 2030, lograr una amplia cobertura de los pobres y los más vulnerables”; 4) la constitución de un Fondo (Floor Window) para el Piso de Suelo Social en el seno del sistema de las Naciones Unidas.

La incidencia de esta nueva perspectiva tiene también dimensiones regionales como, por ejemplo, la que se deriva del Capítulo III del Pilar Europeo de Derechos Sociales y de su Plan de Acción -atendiendo a que, conforme a los parámetros relativos de la Unión Europea, 91 millones de personas se encuentran en riesgo de pobreza y de exclusión social-, entre cuyos principios está la exigencia de una renta mínima:

Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral.

El consenso, empero, parece abarcar una aproximación regulatoria más extensiva que obligaría a los Estados a aliviar la pobreza, la cual no dejaría de ser filosóficamente coherente y pragmáticamente necesaria (Moore, 2004: 69-70), como contribución a la paz y como factor de estabilidad interna y de eficacia económica del sistema productivo de los Estados.

La implementación de este contexto por los Estados se ha venido llevando a cabo bajo los parámetros de una gobernanza global de signo neoliberal, en la que los Estados se han visto de algún modo constreñidos a ser agentes de la globalización, por ejemplo

desarrollando políticas favorecedoras de la integración de sus economías en el mercado global y de una intensiva apertura exterior de su economía o aceptando un amplio nivel de autonomía regulatoria y de acción para los operadores económicos privados sustraída en parte de la soberanía estatal -lo que les convierte, a su vez, en actores implicados en la gobernanza global (Ibañez, 2015: 111)-. Conforme al denominado *trilema de la globalización*, teoría político-social susceptible de explicar las dificultades estatales para desarrollar verdaderamente políticas sociales (Rodrik, 2011: 69-70), esto ha revertido en la retracción de la dimensión social interna de los Estados: partiendo de que buena parte de las decisiones económico-financieras no son de origen estatal (esfera soberana), mientras el campo de acción y de decisión económico-financiera de las empresas (esfera económico-financiera) es global -por lo que eligen dónde situarse y dónde invertir-, el campo de acción político-social es todavía predominantemente estatal (esfera político-social). La asimetría de estas esferas de acción dificulta el desarrollo armónico político-social y tiene sus consecuencias en una renovada versión del dilema (aquí trilema) del prisionero, que lleva al Estado a optar por potenciar su integración económica y defender su menguada soberanía, frente al desarrollo de políticas sociales más intensivas. Tampoco debe obviarse que las políticas estatales de ayuda al desarrollo se han visto condicionadas por la securitización de las cuestiones relativas a la pobreza, produciéndose un cierto redireccionamiento de la ayuda al desarrollo hacia una mayor complementariedad, incluso identificación, con la agenda antiterrorista y de seguridad de los donantes (Hernández García, 2020: 26).

Los últimos años son testigos de algunos cambios que tienden a abrir una brecha en la fidelidad integral al paradigma neoliberal. Es perceptible un cambio en las prioridades estatales -incluso antes de las exigencias de la pandemia COVID-19- que, de acuerdo con las tendencias institucionales internacionales, han relajado la ortodoxia económica y han abierto sus políticas a asumir un mayor cuidado socio-económico de su población. Esto ha convergido, sin lanzar las campanas al vuelo, con la tendencia de las instituciones financieras internacionales a relajar su condicionalidad y, sobre todo en lo que concierne a los países en desarrollo, a propiciar políticas sociales algo más ambiciosas para el alivio de la pobreza, además de entender generalmente que el gasto social (dedicado a seguridad social, asistencia social, salud y educación) es un *instrumento clave de las políticas públicas* (FMI, 2019). Igualmente, en algo contribuyen a todo ello la configuración político-jurídica del programa de acción que se desprende de los ODS y la evolución del Derecho internacional económico, incluido el derecho al desarrollo, que tiende a integrar la acción contra la pobreza y la protección de la *dimensión social* -sobre todo el ámbito laboral-, aunque sea de forma tímida, en los objetivos y disposiciones convencionales de los instrumentos jurídicos internacionales que permiten la cooperación económica intergubernamental -por ejemplo, acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio o de asociación/integración, o los acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones-.

Aunque su interrelación con la protección de la seguridad humana y con la cooperación al desarrollo (por ejemplo, dentro de las actividades de la ONU, el despliegue de la Estrategia de Desarrollo Basada en Derechos Humanos) ponga los derechos humanos en el centro de estos enfoques, está claro que el propio Derecho internacional de los derechos humanos ubica *per se* a la persona humana como centro de cualquier acción política y programática relativa al alivio de la pobreza.

Más allá de los tratados internacionales de carácter europeo que se han mencionado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha interpretado el PIDESC bajo los criterios de progresividad y de no regresividad (solo admisible en casos

excepcionales y garantizando la protección de los grupos vulnerables) y afirmando el compromiso estatal de garantizar niveles esenciales de todos los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos -de ahí que se concreten obligaciones mínimas sobre cada uno de ellos, por ejemplo, los derechos a la alimentación, a la salud, a la seguridad social-. Este espacio normativo, jurídicamente exigible, tiene “un papel fundamental en las políticas nacionales e internacionales de desarrollo, hasta en las estrategias para combatir la pobreza. Cuando se las agrupa, esas obligaciones establecen un umbral mínimo internacional que todas las políticas de desarrollo deberían respetar” (Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, 2001: 6). Igualmente, es representativo de aquello que es básico para que una persona pueda vivir dignamente.

Para finalizar, es preciso subrayar dos extremos: 1) aun cuando no se sea Parte del PIDESC, las obligaciones de mínimos que este refleja constituyen parte del Derecho internacional general, y, en consecuencia, constituyen un compromiso jurídico exigible para aquellos Estados que no son Partes del PIDESC -en parte por su vinculación intrínseca al principio de dignidad humana, pero también por su integración en los ODS-; y 2) este mínimo común denominador es jurídicamente exigible a todos los Estados, sean o no Parte del PIDESC, por cualquier individuo bajo su jurisdicción, debiéndose garantizar un marco jurídico doméstico susceptible de ejercer las oportunas reclamaciones.

#### LA IMPORTANCIA FACTORIAL DE LA DESIGUALDAD

Entrado el siglo XXI, la dinámica institucional de Organizaciones internacionales y otros foros transgubernamentales que se vinculan a la gobernanza socio-económica global ha mostrado su preocupación por la desigualdad como un vector de inseguridad directamente vinculado a la extrema pobreza, pero también con potencial incidencia en escenarios donde la pobreza no alcanza tales dimensiones: “An unequal distribution of benefits on both domestic and international fronts is considered a cause of instability and social upheaval” (Kuhner, 2002-2003: 89)<sup>7</sup>.

Tal y como señala el Fondo Monetario Internacional (FMI) en su página web, haciendo referencia a los presupuestos del modo de producción capitalista, “some inequality is inevitable in a market-based economic system as a result of differences in talent, effort, and luck”. Esa misma Organización internacional deja claro, no obstante, que “excessive inequality could erode social cohesion, lead to political polarization, and ultimately lower economic growth” (FMI, 2022).

Esta diferenciación entre *desigualdad sistémicamente racional* (no excesiva) y *desigualdad excesiva*, con ser relevante para la Organización internacional, no queda libre de cualquier incertidumbre, toda vez que el FMI encuentra dificultades muy relevantes para establecer un criterio general al respecto, optando por asegurar que “it will depend on several country-specific factors, including the growth context in which inequality arises, along with societal preferences” (FMI, 2022).

Los análisis económicos desarrollados desde una Organización internacional tan poco sospechosa de antisistema como es el FMI, así como de su entorno intelectual de investigación, perfilan la relevancia de la desigualdad como un problema para la

---

<sup>7</sup> El estudio se centrará, en este punto, en la desigualdad dentro de los Estados, aun cuando la desigualdad entre Estados, si se quiere entre sus sociedades, puede, desde la perspectiva de la comparativa social que se vislumbra en algunas sociedades de los países menos desarrollados, operar como coadyuvante de un fenómeno como las migraciones masivas atendiendo al *efecto espejo*.

eficiencia económica, por lo que, parece evidente, sitúan a la desigualdad como un factor de desestabilización del funcionamiento de cualquier sistema económico. En 2014, en un documento de investigación se advierte de que sería un grave error focalizar el análisis económico sobre el asunto del crecimiento y dejar de lado la desigualdad, “not only because inequality may be ethically undesirable but also because the resulting growth may be low and unsustainable” y, todavía más, porque no hay evidencias de los “growth-destroying effects of fiscal redistribution at a macroeconomic level” (Ostry, Berg & Tsangarides, 2014: 25-26).

La opinión de un Premio Nobel de Economía coincide en esta misma dirección, aludiendo a la presencia en el siglo XXI de reglas del juego equivocadas en la gobernanza global:

A more efficient economy and fairer society will also come from making markets work like markets —more competitive, less exploitive— and tempering their excesses. The rules of the game matter not just for the efficiency of the economic system but also for distribution. The wrong rules lead to a less efficient economy and a more divided society (Stiglitz, 2013: 215).

Tras la crisis económica que desencadenaron los acontecimientos financieros del 2008 -de desigual incidencia entre los Estados-, el Foro de Davos también vino a advertir que era necesario abordar reformas fundamentales en el mercado capitalista, especialmente a tenor de la “apparent lack of solidarity between those at the top of national income and wealth distributions and those further down”. Este cambio debería enfatizar la significación de la creciente inseguridad económica de la mayoría de la gente y entender que el tema de la distribución de los ingresos y de la riqueza se estaba convirtiendo en políticamente disruptivo para los Estados y, en general, para los parámetros de la gobernanza global. Es interesante señalar cuál es una de las derivaciones que se extrajeron: “popular frustration is growing at the inability of national politics to provide stability” (World Economic Forum, 2017: 11-12).

A la vista de las opiniones expuestas, parece claro que la desigualdad puede constituir un factor desestabilizador que agrave la inseguridad generada por la extensión de la extrema pobreza en un Estado, porque “la persistencia o el aumento de los niveles de desigualdad significan que, a pesar de este crecimiento económico, millones de hogares de bajos ingresos siguen sin ganar lo suficiente para poder satisfacer sus necesidades básicas” (OIT, 2021: 12). Aunque tampoco debe entenderse que deja de serlo en aquellos Estados donde, sin existir un alto nivel de extrema pobreza, la desigualdad se incrementa, en la medida en que puede comprometer el futuro del crecimiento económico por su incidencia en la eficiencia/ineficiencia del funcionamiento del sistema económico. En definitiva, la desigualdad puede jugar por sí misma un cierto papel generador de inestabilidad (y, en consecuencia, de espacios de inseguridad) dentro de las fronteras del Estado por sus efectos sociales pero también económicos, eso sí, de difícil medición y de modo no tan patente como en los escenarios en que persiste la extrema pobreza.

La desigualdad dentro de un Estado se puede identificar y medir a dos niveles (OIT, 2021: 14):

- Desigualdad vertical, entre la fracción más rica y la más pobre: señala la OIT que en los últimos años se viene debatiendo cada vez más “cómo, en muchos países, el 1 por ciento más rico de la población o el 10 por ciento de la población de mayores ingresos han mejorado su situación frente al 99 por ciento más pobre o al 90 por ciento de la población de menores ingresos”.

— Desigualdad horizontal, entre distintos grupos o categorías sociales: se produce “cuando algunos grupos poblacionales se encuentran en situación desfavorecida y son discriminados por rasgos de identidad visibles, como su género, color o creencias”. Si es evidente que el género constituye un factor de desigualdad de primer orden, crecientemente las desigualdades raciales o étnicas, entre migrantes y nacionales, o entre habitantes de zonas rurales y urbanas son objeto de atención<sup>8</sup>.

Como parece lógico, atendiendo a su especialización dentro de la gobernanza global en el fomento de la justicia social, la OIT ha analizado las desigualdades reflejadas en el ámbito laboral, por sí mismas, como generadoras de desigualdades horizontales y como elemento constitutivo para delimitar el alcance de otros factores de desigualdad horizontal existentes (por ejemplo, las desigualdades salariales de género)<sup>9</sup>. Si el desempleo y el trabajo informal son aspectos a tener muy en cuenta para medir la desigualdad, es perceptible también cómo el mercado laboral tiende a caracterizarse por su fragmentación y polarización, de manera que algunas tipologías de empleo ven cómo los trabajadores que los desempeñan ven aumentada su remuneración, mientras otros trabajadores que desarrollan otro tipo de ocupaciones ven disminuida su remuneración (OIT, 2021: 31)<sup>10</sup>. Más allá del salario también debe apreciarse la importancia de las condiciones de trabajo disponibles que dividen al colectivo de trabajadores, señalando la existencia de bolsas significativas de trabajadores sometidos a diversas formas de precariedad laboral.

Parece claro que, antes de la pandemia de la COVID-19, “ya había empezado a cuajar un consenso mundial en torno a la idea de que los altos niveles de desigualdad tienen consecuencias sociales, económicas y políticas adversas” (OIT, 2021: 5), abriéndose el debate global –incluida su dimensión regulatoria– sobre la necesidad de un *desarrollo inclusivo o compartido*, caracterizado, entre otras cosas, por mecanismos redistributivos. Mas la crisis derivada de este acontecimiento ha mostrado la “magnitud de las desigualdades preexistentes”, pero, sobre todo, parece “haber acentuado” la desigualdad, “ya que las poblaciones más desfavorecidas han resultado ser las más duramente afectadas” (OIT, 2021: 11). El Banco Mundial, en su información recogida con anterioridad al informe de la OIT, ya señalaba la evidencia temprana de que la pandemia de la COVID-19 había profundizado la desigualdad de ingresos de modo general, comprometiendo tanto la recuperación inclusiva que parecía proyectarse tras la crisis iniciada en 2008 como el futuro crecimiento económico (World Bank, 2020: 1). Esta Organización internacional reivindicó en su informe una actuación vigorosa para evitar la reducción consecuente del crecimiento económico inclusivo y fortalecer la acción dirigida a la aminoración de la desigualdad (World Bank, 2020: 8).

Las consecuencias globales del conflicto armado internacional que se viene desarrollando tras la invasión de Ucrania por la Federación Rusa no son tampoco halagüeñas desde la perspectiva de la desigualdad –incluso desde la perspectiva del alivio de la pobreza–, por cuanto el alza del precio de alimentos básicos y de la energía no resultan un buen augurio; como se ha visto anteriormente, ya ha generado puntualmente tensiones y represión en algunos Estados, sin que sus derivaciones puedan dejar de ser

---

<sup>8</sup> La OIT incluye otro ámbito como es el de la desigualdad entre los habitantes de “megalópolis y ciudades más periféricas y pequeñas” (OIT, 2021: 14).

<sup>9</sup> La desigualdad de género sirve para introducir la noción de *interseccionalidad* que “refleja la manera compleja en la que se acumulan y superponen las desigualdades basadas en diferentes características personales” (OIT, 2021: 15).

<sup>10</sup> Aun cuando la OIT refleja que hay países en donde se ha reducido la diferencia salarial (OIT, 2021: 31).

vistas como un factor de inestabilidad política y social. No obstante, es pronto para poder aportar datos a nivel global significativos que vengan avalados institucionalmente.

Desde el plano político-jurídico, el ODS 10 aboga claramente por la reducción de las desigualdades, planteando un marco de acción en la línea señalada por las Organizaciones internacionales previamente mencionadas y partícipes del sistema de Naciones Unidas: un crecimiento inclusivo. Entre las metas que programáticamente se plantean, no se renuncia a introducir el vector de la fiscalidad como elemento a tener presente: se propugna la adopción de políticas especialmente fiscales, salariales y de protección social para potenciar progresivamente una mayor igualdad (meta 10.4). Hay que resaltar, quizá por lo ambiciosa que se antoja, la meta 10.1: “lograr progresivamente y mantener el crecimiento de los ingresos del 40% más pobre de la población a una tasa superior a la media nacional”. No dejan de reflejar los ODS, y en particular el ODS 10, esas tendencias institucionales que pretenden marcar un cambio de rumbo en la gobernanza global para mejorar los parámetros regulatorios en el ámbito económico.

Esta aproximación programática del ODS 10 no debe hacer olvidar la significación político-jurídica y jurídica del Derecho internacional de los derechos humanos, y, en particular, del PIDESC, como tratado internacional y como reflejo parcialmente del Derecho internacional general. Porque, si en términos históricos y ordinarios la desigualdad “has always been inextricable from International law” -a caballo entre la tradicional desigualdad material de los Estados frente a su igualdad formal-, el PIDESC, en el marco regulatorio del Derecho internacional de los derechos humanos, pueda ser visto como un instrumento jurídico que ha “extraordinarily codified States’ deliberative distribute choices to ameliorate, if not attempt to eradicate income inequality through International law, by purposely obligating States to maintain a non-retrogressive and non-discriminatory social protection baseline” (Desierto, 215: 25).

#### CONSIDERACIONES FINALES

Muy brevemente, se quiere cerrar el análisis con estas consideraciones finales:

Primera, la pobreza de forma general, y muy particularmente la extensión de la extrema pobreza en algunos países, es un vector mediato de inseguridad, desde el momento en que se relaciona, como motor de inestabilidad política y social, con conflictos armados de carácter no internacional y con amenazas transnacionales que, además, pueden tener repercusiones o ser vistas en terceros Estados como un asunto de seguridad interna.

Segunda, quizá su dimensionamiento como una causa mediata y profunda de todo este tipo de amenazas desaconseje abordar la lucha contra la pobreza –si se quiere, su alivio– básicamente como un asunto de seguridad global e interna y no desde otras aproximaciones. Incluso si el punto de referencia es el enfoque de seguridad humana: la securitización del alivio de la pobreza no es garantía de una adecuada aproximación al fenómeno, ni conceptual ni prácticamente.

Tercera, desde una perspectiva global, es pertinente señalar que existen espacios regulatorios suficientemente evolucionados para establecer parámetros político-jurídicos y jurídicos que avalen la lucha contra la pobreza y la voluntad de aliviarla, si es que no es factible su erradicación. La construcción de la idea de la existencia de intereses públicos globales impulsa una percepción de la importancia global de este ámbito de acción como un aspecto a incluir dentro de la gobernanza global, tal y como se desprende programáticamente de los ODS –y, especialmente, del ODS1–; los retoques a los

parámetros de la gobernanza económica global que se desprenden de la evolución del Derecho internacional económico, sin ser deslumbrantes, son indicativos a este respecto (otra cosa es cuáles son los resultados reales a los que nos llevan). Igualmente, la lucha contra la pobreza está profundamente vinculada al Derecho internacional de los derechos humanos, del cual, en mayor o menor medida, se deriva un espacio de exigibilidad a disposición de los individuos.

Y, cuarta, no puede olvidarse la incidencia de la desigualdad como factor de desestabilización política, social y económica; quizá juegue un papel más inmediato como causal de tensiones y desestabilización que la pobreza en sí (estando en buena medida vinculada a la misma). Es importante, también regulatoriamente, entender la significación de la llamada a que las políticas económicas de los Estados sean inclusivas y de que el crecimiento sea compartido, porque supone, hasta cierto punto, una enmienda a los parámetros de gobernanza global consolidados a principios del siglo XXI –que, paradójicamente, puede responder a la toma en consideración de criterios regulatorios que ya existían pero que, en cierta forma, se habían obviado–.

#### NOTA SOBRE EL AUTOR:

**Jordi Bonet** es Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad de Barcelona. Este trabajo se enmarca en el proyecto “Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España” (PID2020-117627GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades. Correo electrónico: [jbonet@ub.edu](mailto:jbonet@ub.edu)

#### REFERENCIAS

Alcock, A. (1971), *History of the International Labour Organisation*, London: Mc Millan.

Angulo Sánchez, Nicolás (2013), *El Derecho Humano al Desarrollo frente a la mundialización del mercado. Conceptos, contenido, objetivos y sujetos*, Madrid: IEPALA.

Banco Mundial (2020), *La pobreza y la prosperidad compartida 2020*, Washington DC: Publicaciones del Banco Mundial.

— (2022), *Pobreza. Panorama General*, 26 de abril: <https://www.bancomundial.org/es/topic/poverty/overview>

Bartolomé, Mariano César (2015), *La seguridad internacional en el siglo XXI, más allá de Westfalia y de Clausewitz*, Santiago de Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos.

Bonvin, Jean-Michel (1998), *L'Organisation Internationale du Travail. Étude sur une agence productrice de norms*, Paris: Presses Universitaires de France.

Bouza, Nuria, García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (2015), “¿Hacia Worldfalia? La gobernanza política y jurídica del interés público global”, en Bouza, Nuria, García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (Dirs.), *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013)*, Madrid: Tecnos, pp. 29-53.

Busumtwi-Sam, James (2002), "Development and Human Security - Whose Security, and from What", *International Journal*, Vol. 57, No. 2, pp. 253-272.

Cardinale, María Eugenia (2009), "Siglo XXI: cambios en la seguridad internacional, reajustes en las relaciones centro-periferia", *IX Congreso Nacional de Ciencia Política. Centros y Periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder (Ciudad de Santa Fe, Argentina, 19 al 22 de agosto de 2009)*, pp. 1-22 (no publicada).

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (2001), *La pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001*, Documento E/C.12/2001/10, de 10 de mayo.

Desierto, Diane A. (2015), *Public Policy in International Economic Law. The ICESCR in Trade, Finance, and Investment*, Oxford: Oxford University Press.

Duffield, Mark (2020), "Seguridad Humana: vincular desarrollo y seguridad en una era de terror", *Relaciones Internacionales*, Vol. 43, pp. 11-32.

European Committee of Social Rights (2019), *Digest of the Case Law of the European Committee of Social Rights*, Strasbourg: Council of Europe.

European Court of Human Rights (2009), *Antonina Dmitriyevna Budina v. Russia* (dec.), No. 45603/05, 18 June.

— (2011), *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], No. 30696/09, ECHR 2011.

Ferreira, Francisco, Jolliffe, Dean Mitchell & Prydz, Espen Beer (2015), "The international poverty line has just been raised to \$1.90 a day, but global poverty is basically unchanged. How is that even possible?", en *Let's Talk Development – World Bank Blogs*, 4 de octubre: <https://blogs.worldbank.org/developmenttalk/international-poverty-line-has-just-been-raised-190-day-global-poverty-basically-unchanged-how-even>

FMI (2019), *Forjar un contrato social más fuerte: El enfoque del FMI respecto al gasto social*, Discurso de Christine Lagarde, Directora Gerente, Ginebra, 13 de junio: <https://www.imf.org/es/News/Articles/2019/06/14/sp061419-md-social-spending>

— (2022), "What are Consequences of Inequality", *The IMF and income inequality: introduction to inequality*: <https://www.imf.org/en/Topics/Inequality/introduction-to-inequality>

Goldewijk, Berma Klein (2008), "Why human the interlinkages between security, rights and development", *Security and Human Rights*, Vol. 19, No. 1, pp. 24-36.

Hernández García, Nuria (2020), "La seguridad humana: del concepto al enfoque. Causas de la reducción de su uso como concepto", *Relaciones Internacionales*, Vol. 43, pp. 33-48.

Howard-Hasmann, Rhoda E. (2012), "Human security: understanding human rights?", *Human Rights Quarterly*, Vol. 34, No. 1, pp. 88-112.

Ibáñez, Josep (2015), "Poder y legitimidad en la gobernanza del interés público global", en Bouza, Nuria, García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (Dirs.), *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013)*, Madrid: Tecnos, pp. 81-119.

Instituto Nacional de Estadística (2021), *Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Año 2021*, Nota ECV-2021): [https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2021.pdf](https://www.ine.es/prensa/ecv_2021.pdf)

Jimena Quesada, Luis (2020), “El derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social como paradigma del respeto de la dignidad humana. La inserción del ingreso mínimo vital en el marco de la evolución de los estándares internacionales”, *Lex Social*, Vol. 10, No. 2, pp. 361-423.

Jones, John F. (2004), “Human security and social development”, *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 33, No. 1, pp. 92-103.

Kaltenborn, Markus (2017), “Overcoming extreme poverty by social protection floors approaches to closing the right to social security gap”, *Law and Development Review*, Vol. 10, No. 2, pp. 237-274.

Khuner, Timothy K. (2002-2003), “International Poverty Law: Response to Economic Globalization”, *Buffalo Public Interest Law Journal*, Vol. 22, pp. 75-100.

Lim, Jennifer Daphne (2018), “Social Protection as Dialogue in Transnational Legal Ordering”, *Australian Yearbook of International Law*, Vol. 36, pp. 125-162.

Mahmud, Hasan, Mahbub Quaisar, Muhammad, Sabur, Abdus & Tamanna, Sharmin (2008), “Human security or national security: the problems and prospects of the norm of human security”, *Journal of Politics and Law*, Vol. 1, No. 4, pp. 67-72.

Ostry, Jonathan D., Berg, Andrew & Tsangarides, Charalambos G. (2014), “Redistribution, Inequality, and Growth”, *IMF Staff Discussion Note*, SDN/14/02.

PNUD (1994), *Informe sobre el Desarrollo Humano 1994*, Madrid: PNUD/Fondo de Cultura Económica.

Quershi, Waseem Ahmad (2020), “The response of international law to the challenges to human security”, *California Western International Law Journal*, Vol. 50, No. 2, pp. 341-386.

Sanahuja, José Antonio (2007), “«Construcción de la Paz»: la convergencia de las agendas de paz, la seguridad y el desarrollo en la postguerra fría”, en Iglesia-Caruncho, Manuel (Coord.), *Avances y retos de la cooperación española. Reflexiones para una década*, Madrid: Fundación Carolina/Editorial Siglo XXI, pp. 314-324.

— (2013), “La pobreza y la desigualdad como potenciadores del riesgo de conflictos violentos”, *Cuadernos de estrategia*, No. 159, pp. 95-141.

— (2015), “Multilateralismo y Desarrollo: visiones y escenarios después de 2015”, en Bouza, Nuria, García, Caterina y Rodrigo, Ángel J. (Dir.), *La gobernanza del interés público global. XXV Jornadas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Barcelona, 19-20 de septiembre de 2013)*, Madrid: Tecnos, pp. 514-544.

Soto Muñoz, Daniel (2009), “La nueva dimensión de la seguridad internacional y hemisférica”, *Revista Política y Estrategia*, No. 113, pp. 120-143.

Stark, Barbara (2009), “Theories of Poverty/The Poverty of Theory”, *Brigham Young University Law Review*, No. 381-425, Hofstra University Legal Studies Research Paper No. 10-20: <https://ssrn.com/abstract=1612879>

Tomescu-Dumitrescu, Cornelia (2017), “Absolute poverty and relative poverty. theories on poverty”, *Annals of the Constantin Brancusi University of Targu Jiu, Letters and Social Sciences Series* (Supplement 3), pp. 101-104.

Vietti, Francesca & Scribner, Todd (2013), “Human insecurity: understanding International migration from human security perspective”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 1 , No. 1, pp. 17-31.

World Bank (2020), *Reversals of Fortune. Poverty and Shared Prosperity 2020*, Washington DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank.

World Economic Forum (2017), *The Global Risks Report 2017*, Geneva: World Economic Forum.