

ESKUBIDE SOZIALAK
KRISI GARAIAN

LOS DERECHOS SOCIALES
EN TIEMPOS DE CRISIS

ESK _ BID _
SOZ _ A _ AK
KRISI
GARAIAN

Badago konponbidea,
bila ditzagun aukerak

II Jornadas del Ararteko
sobre Políticas Públicas

L _ S
DER _ CH _ S
SOC _ A _ ES EN
TIEMPOS DE
CRISIS

hay solución, busquemos alternativas

Politika Publikoei buruzko
Arartekoaren II. Jardunaldiak

ararteko

Herriaren Defendatzailea
Defensoría del Pueblo

“Francisco de Vitoria” GIZA ESKUBIDEEN BILDUMA
COLECCIÓN DERECHOS HUMANOS “Francisco de Vitoria”



ESKUBIDE SOZIALAK KRISI GARAIAN

**LOS DERECHOS SOCIALES
EN TIEMPOS DE CRISIS**



**VITORIA-GASTEIZ
2012**



Lizentziaren kopia bat ikusteko,

- sartu hemen: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- edo gutun bat bidali helbide honetara: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California, 94105, USA.

EUSKADI. Arartekoa. Politika Publikoei buruzko Jardunaldiak (2.2012. Bilbo)

Eskubide sozialak krisi garaian [Baliabide elektronikoa] / [Politika Publikoei buruzko Arartekoaren II. Jardunaldiak] = Los derechos sociales en tiempos de crisis / [III Jornadas del Ararteko sobre Políticas Públicas]. – Vitoria-Gasteiz : Ararteko, 2012

204 or. – (“Francisco de Vitoria” Giza eskubideen bilduma. Jardunaldiak = Colección Derechos humanos “Francisco de Vitoria”. Jornadas)

Sistemaren eskakizunak: Adobe Acrobat Reader

Sartzeko modua: [World Wide Web](#)

Interneten (RTF eta XML formatuetan) eta CD-ROMean (ISBN 978-84-89776-56-2) ere erabilgarri dago

1. Gizarte-eskubideak

342.72/.73(063)

Arartekoaren argitalpenak eskuratzeko:

- [web gunean](#)
- [posta elektronikoz](#) eskatuz
- **aurrez aurre gure hiru bulegoetako batean, idatziz** (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) edo **telefonoz** (945 13 51 18)

Esta obra está bajo una licencia Attribution 3.0 Unported de Creative Commons



Para ver una copia de la licencia,

- visite: <http://creativecommons.org/licenses/by/3.0/es/>

- o envíe una carta a: Creative Commons, 171 Second Street, Suite 300, San Francisco, California 94105, USA.

EUSKADI. Ararteko. Jornadas sobre Políticas Públicas (2ª. 2012. Bilbao)

Eskubide sozialak krisi garaian [Recurso electrónico] / [Politika Publikoei buruzko Arartekoaren II. Jardunaldiak] = Los derechos sociales en tiempos de crisis / [III Jornadas del Ararteko sobre Políticas Públicas]. – Vitoria-Gasteiz : Ararteko, 2012

204 p. – (“Francisco de Vitoria” Giza eskubideen bilduma. Jardunaldiak = Colección Derechos humanos “Francisco de Vitoria”. Jornadas)

Requisitos del sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acceso: [World Wide Web](#)

Disponible también en Internet (en formato [RTF](#) y [XML](#)) y en CD-ROM (ISBN 978-84-89776-56-2)

1. Derechos sociales

342.72/.73(063)

Para acceder a las publicaciones del Ararteko:

- en la [web](#)
- mediante [solicitud por correo electrónico](#)
- **presencialmente en cualquiera de las tres oficinas, por escrito** (Prado 9, 01005 Vitoria-Gasteiz) o **por teléfono** (945 13 51 18)

AURKIBIDEA / ÍNDICE

- **Aurkezpena / Presentación**
(Iñigo Lamarca – *Ararteko*)..... 9
- **Ante la crisis: Más regulación financiera, más Europa, más Estado social y más derechos sociales**
(Iñigo Lamarca – *Ararteko*)..... 17
- **Crisis ética y derecho humano a la vida digna**
(Federico Mayor Zaragoza – *Presidente de la Fundación para una Cultura de Paz y ex director general de la UNESCO*)..... 45
- **La sostenibilidad del Estado social**
(Vicenç Navarro – *Catedrático de Políticas Públicas de la Universidad Pompeu Fabra y profesor de Políticas Públicas de The Johns Hopkins University*)..... 51
- **La aportación de las entidades del Tercer Sector al conjunto de la sociedad: Claves y retos desde la perspectiva de Cáritas**
(Joserra Trebiño – *Cáritas Gipuzkoa*)..... 63
- **Los movimientos sociales y su contribución al sostenimiento del Estado social. Caso: Harresiak Apurtuz**
(Francy Fonseca – *Harresiak Apurtuz*)..... 75
- **¿Qué fue del contrato social? Los derechos sociales entre el asedio y la reinención garantista**
(Gerardo Pisarello – *Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona y vicepresidente del Observatori DESC*)..... 85
- **Alemania en la crisis: El precio de la reunificación**
(Rafael Poch-de-Feliu – *Periodista*)..... 99
- **Inmigración y sostenibilidad social del Estado de bienestar**
(María Bruquetas – *Doctora en Sociología y profesora de Políticas de Inmigración/Integración de la Universidad de Ámsterdam*)..... 117
- **La insoportable brevedad de los derechos sociales**
(Garbiñe Biurrun – *Presidenta de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco y profesora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social de la Universidad del País Vasco, EHU-UPV*)..... 135
- **La inclusión y la cohesión sociales: Una visión en clave de efectividad de derechos humanos**
(Luis Jimena Quesada – *Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales y catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia*)..... 147

- **Giza eskubideak, krisi ekonomikoko garaietan egiten diren politika publikoen berme gisa / Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica**
(Iñigo Lamarca – *Ararteko*)..... 163

AURKEZPENA / PRESENTACIÓN

IÑIGO LAMARCA
Ararteko

Krisialdi zorrotza bizi dugu eta gizartean ondorio larriak eragiten ari da: pobrezia eta gizarte-bazterketa gehituz doaz, gizarteko eta laneko eskubideak murrizten ari dira, erdiko eta langile klaseak eskaste eta pobretze egoeran daude, ziurtasunik gabe, beldurrak eta kezak jota... Azken hamarkadetan izan dira pertsonen ongizateari eta eskubide sozialei kalte egin dieten krisi ekonomikoak, baina, itxura guztien arabera, orain bizi dugun krisi honek ez du parekorik, ikaragarri larria da, higitzen ari da gizarte edo ongizate Estatu deritzanari orain arte eutsi dioten zutabeak: elkartasuna, gizarte-ekitatea eta gizarte-justizia, behar dutenei laguntzea, eskubide sozial eta ekonomikoak. Aurre egin beharreko erronkak itzelak eta historikoak dira.

3/1985 Legeak ezarritakoaren arabera, Arartekoa Legebiltzarraren goi ordezkaria da, Konstituzioaren I. idazpuruan xedatutako eskubideak babesteko sortua. Eskubide horiek legeak ezarritakoarekin bat etorri bermatu behar ditu, eta Autonomia Estatutuaren 9. artikuluan bildutako demokraziaren printzipio orokorrak bete daitezzen zaindu. Horretarako, zuzentzen dudana defentsa-erakundeak herri-administrazioen jardura ikertu behar du espedienteen bitartez –herritarrek hala eskatuta edo bere kabuz–, baina, era berean, politika publikoak eta pertsonen eskubideak babesteko sistema ebaluatuta behar ditu, botere publikoari gomendioak eginez edo pertsonen eskubideak errespetatzeko kultura edo eskubide horiek babesteko sistema indartzea helburu duten xostenak, azterlanak edo ideiak gauzatzea sustatuz. Horren haritik, gure ustez, Arartekoa ezin da geldi geratu oso egoera larri eta kontuzko honen aurrean, izan ere, zuzenean eragiten ari da euskal herritarren eskubide sozialetan eta ongizatean. Ikaragarri gehitu da krisiak eragindako arazoengatik erakundera etortzen diren pertsonen kopurua. Herritarrei kasu egiteko gure ahalmenaren mugan gaude, ahaleginak areagotzen ari

Vivimos tiempos de crisis aguda con graves consecuencias sociales: aumenta la pobreza y la exclusión social, se recortan derechos sociales y laborales, las clases medias y trabajadoras están en una situación de precarización, empobrecimiento y sumidos en la incertidumbre y con miedo y zozobra... Si bien ha habido durante las últimas décadas diferentes crisis en el plano económico que han afectado negativamente al bienestar de las personas y a los derechos sociales, todo parece indicar que la crisis que estamos viviendo no tiene parangón y es de una gravedad extrema, hasta el punto de que se están erosionando los pilares que han sustentado hasta la fecha el llamado Estado social o de bienestar: los valores de la solidaridad, la equidad y la justicia sociales y la ayuda a las personas necesitadas y los derechos sociales y económicos. Los retos a los que nos enfrentamos tienen dimensiones colosales y características históricas.

Dice la Ley 3/1985 que *“el Arartekoa es el alto comisionado del Parlamento para la defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la Constitución garantizándolos de acuerdo con la Ley, velando porque se cumplan los principios generales del orden democrático contenidos en el artículo 9 del Estatuto de Autonomía”*. Para ello, la Defensoría que dirijo debe investigar, a instancias de la ciudadanía o por iniciativa propia, la actuación de las administraciones públicas a través de expedientes de queja, pero también ha de evaluar las políticas públicas y el sistema de protección de los derechos de las personas dirigiendo recomendaciones a los poderes públicos o promoviendo la producción de informes, análisis o ideas que tengan por objeto reforzar la cultura de respeto de los derechos de las personas o el sistema de protección de los mismos. En este sentido, entendemos que el Arartekoa no puede permanecer impasible ante una situación que es extremadamente crítica y delicada, y que está afectando directamente a los derechos sociales y al bienestar de los ciudadanos vascos. El número de personas que acuden a la institución por problemas derivados de la

gara, bi helbururekin: alde batetik, informazioa eta aholkuak ematea lanik gabe geratu diren eta langabeziagatiko prestaziorik ez duten edo prestazioak agortu dituzten pertsonen eta familiaren, edota, hipoteka edo errenta ordaindu ezin dutelako, etxea utzarazteko prozeduretan jauzi direnei; eta, bestetik, ahalik eta eperik laburrenean izapidetzea herritarrek, beren eskubideak urratzen dituztela edo administrazio onaren kontrakoak direla uste dutelako, administrazioen jardura batzuen kontra egin dituzten kekek. Bi urtean, bider sei ugaritu dira gizarte-laguntza ekonomikoak kudeatzean administrazioek burututako jardurekin zerikusia duten kexa-espeditenteak.

Gure eskumenak erabiltzean, baliagarria eta egokia iruditu zaigu gizarteari, gizarte-erakundeetara eta botere publiko eta administrazioei gertatzen ari denaz hainbat analisi eta ikuspuntu ematea, erakundearen arduraren ikuspegitik begiratuta. Aldi berean, ahaleginak egiten ari gara eskubide sozialen gutxienezko eta ezin aldatuzko edukien mugak agerian jartzeko. Gai hori dela eta, azterlan juridiko bat prestatu dugu krisi ekonomikoko garaietan politika publikoak diseinatzen direnean giza eskubideek –batez ere eskubide sozioekonomikoek– duten esanahiaz. Espainiako Konstituzioaren araudia, giza eskubideen nazioarteko zuzenbidea eta horrekin lotutako jurisprudentzia aztertu eta oinarritzat hartuta, azterlan horretan (liburuki honetan sartuta dago) aldeztu da giza eskubideek betebeharrak bat sortzen dietela botere publikoetara: politikak, prestazioak eta zerbitzuak sortu eta iraunarazteko betebeharrak, eskubide horiek baliatu eta eraginkortasunez beteko direla bermatzeko.

Joan den maiatzaren 14an eta 15ean Arartekoak jardunaldi batzuk antolatu zituen izenburu honekin: "Eskubide sozialak krisi garaietan. Badago konponbidea, bila ditzagun aukerak".

crisis ha aumentado de manera espectacular. Estamos en el límite de nuestras posibilidades de atención a la ciudadanía y redoblando esfuerzos para dar información y orientación a personas y familias que se han quedado sin empleo y que carecen de prestaciones por desempleo o las han agotado, o que están incurso en procedimientos de desahucio por no poder pagar la hipoteca o el arrendamiento y para tramitar en el plazo más breve posible las reclamaciones de los ciudadanos y ciudadanas contra actuaciones administrativas que consideran son lesivas de sus derechos o contrarias a la buena administración. En dos años se ha multiplicado por seis el número de expedientes de queja relacionados con actuaciones de las administraciones en la gestión de las ayudas sociales de contenido económico...

Hemos creído que resulta útil y oportuno aportar, en el uso de nuestras atribuciones, a la sociedad, a las organizaciones sociales y a los poderes públicos y administraciones análisis y puntos de vista con respecto a lo que está acaeciendo desde el prisma de nuestra responsabilidad institucional, haciendo el esfuerzo, al mismo tiempo, por visibilizar los límites de los contenidos mínimos e indisponibles de los derechos sociales. Hemos realizado, a este respecto, un estudio jurídico sobre el significado de los derechos humanos, especialmente de los derechos socioeconómicos, en el diseño de las políticas públicas en tiempos de crisis económica. Sobre la base de un análisis del ordenamiento constitucional español y del derecho internacional de los derechos humanos, así como la jurisprudencia relacionada, el estudio (incluido en este volumen) defiende que los derechos humanos generan la obligación para los poderes públicos de crear y mantener políticas, prestaciones y servicios que garanticen su ejercicio y su cumplimiento eficaz.

El Ararteko organizó unas jornadas los pasados días 14 y 15 de mayo bajo el título "Los derechos sociales en tiempos de crisis. Hay solución, busquemos alternativas" en las que

Jardunaldi horietan zenbait pertsonak hartu zuten parte, giza eta gizarte eskubideetan, ekonomian, politika publikoetan, demografian edo Europako politiketan adituek, baita Euskal Herriko gizarte-errealitatea ondo ezagutzen duten adituek ere. Argitalpen honetan bildu dira, hain zuzen, jardunaldi haietako ponentziak. Horietan izan ziren mintzaldiek eta eztabaidek agerian jarri zuten bizi dugun egoera arraz konplexua dela eta izugarri zaila dela horri konponbidea aurkitzea.

Krisiak, 2008. urtearen bukaeran sortu zenetik, sorburu eta alderdi finantzarioak ditu, zalantza bariak. Europar alderdi nabarmena ere badu, edo, hobeto esanda, krisiaren konponbideak estu-estu lotuta daude EBren barruan diru-batasuna edo Eurogunea osatzen duten hamazazpi herrialdeetako politikekin, baita haietan hartzen ari diren eta hartuko diren erabakiekin ere. Beraz, eskubide sozialak mantendu, babestu eta irauaraziko direla bermatzeko egiten den proposamen orok finantza-sistemaren muineko gaiak aztertu beharko ditu, eta Europako agintari politiko eta ekonomiko-finantzarioen portaera ere bai. Egungo krisi finantzario honetan, neurri handi batean Europako organo eta agintarien esku dago (euroaren eta Europako Banku Zentralaren inguruko diru-batasuna dagoelako) erabakiak eta neurriak hartzea. Erabaki eta neurri horien bitartez, konponbideak eman behar dira Espainiako herri-administrazioek eta, batez ere, sektore pribatuak (banku, kutxa eta enpresek) metatutako zorra ordaintzeko eta berriz finantzatzeko. Orobat, Europako erakundeen partaidetza erabakigarria da finantza-baliabide berriak lortzeko, administrazioen eta enpresen beharrak ase ahal izan daitezkeen. Horrela, administrazioek beren aurrekontu defizitei aurre egingo liekete, eta enpresek, beren inbertsioei. Alabaina, hartzen ari diren erabakiak zuzenak ote diren, eta har daitezkeen bakarrak ote diren galde diezaiokegu geure buruari.

Hersturari buruzko diskurtso bakarraren aurrean, interes-talde jakin batzuen interesen

participaron expertos en derechos humanos y derechos sociales, en economía, en políticas públicas, en demografía o en políticas europeas, así como expertos concededores de la realidad social del País Vasco. Esta publicación recoge, precisamente, las ponencias de dichas jornadas. Las intervenciones y los debates que hubo en ellas pusieron de manifiesto la tremenda complejidad de la situación que estamos viviendo y las enormes dificultades para encontrar una salida a la misma.

La crisis tiene, desde sus comienzos a finales de 2008, unas causas y una dimensión financieras indiscutibles. También posee una clara dimensión europea o, mejor dicho, las salidas a la crisis están fuertemente vinculadas a las políticas y decisiones que se están adoptando y se adoptarán en el marco de los diecisiete países que conforman la unión monetaria o la Eurozona en el seno de la UE. Por tanto, todo planteamiento que se haga para garantizar el mantenimiento, la protección y la sostenibilidad de los derechos sociales ha de abordar las cuestiones nucleares del sistema financiero, así como el comportamiento de las autoridades políticas y económico-financieras europeas. En el actual contexto de crisis financiera, está en manos de los órganos y autoridades europeos en buena medida (porque existe una unión monetaria en torno al euro y al Banco Central Europeo) la adopción de aquellas decisiones y medidas que habiliten soluciones para el pago y la refinanciación de la deuda acumulada por las administraciones públicas y sobre todo por el sector privado (bancos y cajas y empresas) de España. Igualmente, resulta decisiva la intervención de las instancias europeas para la obtención de nuevos recursos financieros para cubrir las necesidades de las administraciones y de las empresas con el fin de hacer frente a los déficits presupuestarios de aquellas y a las inversiones por parte de estos. Ahora bien, cabe preguntarse si las decisiones que se están adoptando son correctas y si son las únicas posibles.

Frente al discurso único de la austeridad, frente a los intereses de determinados grupos de

aurrean, ongizate Estatuaren kontrako arau neoliberalen aurrean, aditu askoren iritziz, beste politika batzuk gauza daitezke Eurogunean eta EBn. Urrutira joan gabe, François Hollande Frantziako lehendakari izateak lehenago ezinezkoa zirudien bide berri bat ireki du EBko politikan: ekonomia hazteko eta enplegua sortzeko politikak abiaraztea, zorrak eta defizit publikoak gutxitzeko planen osagarri. Bestalde, Europako Banku Zentralak (EBZ) orain betetzen duen eginkizunaz bestelako bat bete lezake. Michel Rocardek eta Pierre Larrourouk hauxe proposatu zuten urtearen hasieran: EBZk zuzenean herri-administrazioei mailegua eman ahal izatea, legez ezarritako interesarekin –bankuekin egiten duenaren antzera– edo interes txikiagoarekin¹.

Europako proiektua bere unerik txarrean dago, ziur aski. Oraingoan, erakunde europarren eta Europar Batasuneko gobernu gehien portaera ez da nahi bezalakoa, ez horixe. Euroguneko eta EBko Estatu kide ahaltsuenera agintari politikoek, dirudienaz, erakunde pribatuek eta administrazio publikoek beren herrialdeetako bankuekin egindako zorrak ordain daitezkeen bermatu nahi dute; hori lortzeko, herrialde zorpetuenak estutzen dituzte, kosta ahala kosta zorren ordainketa berma dezaten,

interés, frente a los cánones neoliberales contrarios al Estado de bienestar, en opinión de numerosos expertos, otras políticas a nivel de la Eurozona y de la UE son posibles. Sin ir más lejos, la llegada a la presidencia francesa de François Hollande ha abierto una nueva vía en la política de la UE que antes parecía imposible: la habilitación de políticas de crecimiento económico y de creación de empleo que sean complementarios a los planes de reducción de las deudas y los déficits públicos. Por otra parte, el Banco Central Europeo (BCE) podría jugar un papel diferente al que está desempeñando hasta ahora. Michel Rocard y Pierre Larrourou proponían, a comienzos de año, que el BCE pudiese prestar directamente a las administraciones públicas al interés legalmente establecido, como lo hace con los bancos, o un tipo inferior¹.

El proyecto europeo está pasando probablemente por sus horas más bajas. Por el momento, el comportamiento de las instituciones europeas y de la mayoría de los gobiernos de la Unión está dejando mucho que desear. El objetivo que parecen perseguir las autoridades políticas de los Estados miembro más poderosos de la Eurozona y de la UE es el de garantizar el pago de las deudas contraídas con los bancos de sus respectivos países por entidades privadas y administraciones públicas; para

¹ Kalkulatu denez, izako urria eta aurteko maiatza bitartean, EBZk bilioi bat euro inguru mailegatu die bankuei %1eko interesarekin; diru horren zati bat zor izugarri horrekin negozioa egiteko erabili dute bankuek, bonu publikoak interes handiagoarekin erosiz. Egia da Europako araudiak hori egitea debekatzen duela, baina araudi hori alda liteke, edo, bestela, Frantziako lehen ministro ohiak eta ekonomialariak zera proposatu zuten: dirua %0,1eko interesarekin mailega ziezaiola Europako Inbertsio Bankuari (EIB), eta hark %0,2an herri-administrazioei. Nolanahi ere, harrigarria da EIBren parálisisa eta EBZren jarduerarik eza, izan ere, Europako bi finantza-tresna ahaltsu dira eta, oraingo egoeran, arriskuan daude euroaren iraunkortasuna, Europako Estatu batzuen Estatu Sozialaren iraunkortasuna; gainera, Europako herrialde batzuetan eskubide sozialak murrizten ari dira eta horrek oso ondorio larriak ditu: pobretasuna ikaragarri haztea eta egoera larriak ugaltzea (etxerik gabe eta goseak dauden pertsonak, adibidez). / Se calcula que entre octubre del año pasado y mayo del presente el BCE ha prestado cerca de un billón de euros a los bancos al interés del 1%; parte de ese dinero lo han empleado los bancos para hacer negocio con la deuda soberana, comprando bonos públicos a un interés superior. Es cierto que la normativa europea lo prohíbe, pero podría modificarse dicha normativa o, en su defecto, el ex primer ministro francés y el economista proponían que prestase dinero al 0,1% de interés al Banco Europeo de Inversiones (BEI) y este a las administraciones públicas al 0,2%. En todo caso, sorprende la parálisis del BEI y la inacción del BCE, dos poderosas herramientas financieras europeas en una coyuntura en la que se están jugando la supervivencia del euro, la supervivencia del Estado Social en unos cuantos Estados europeos y en la que los derechos sociales se están cercenando en algunos países europeos con consecuencias gravísimas como el aumento enorme de la pobreza y el incremento de situaciones extremas de personas sin techo y pasando hambre.

nahiz eta zor horiek herri-administrazioek sortuak ez izan².

Erabakimen politikoa duten lurralde-maila guztietan –Europar Batasunetik eta Eurogunetik hasita– lehenbailehen kokatu beharra dago bankuen erreskatearen gainera Estatu soziala eta eskubide sozialak mantendu eta iraunarazteari buruzko eztabaida. Arrazoizkoa dirudi defizit eta zor publiko horiek denboran barrera onargariak eta iraunkorrak izango diren tarteetan kokatzen ahalegintzeak, baita aurrekontuan oreka bilatzeak ere, horrela 1992an Maastrichten finkatu ziren helburuak betez. Arrazoizkoa dirudi, halaber, horretarako zergabatasunaren bidean aurrera egiteak. Baina, aldi berean, ezinbestekoa da Euroguneak eta EBk finantza-sistema sendo eta egonkorra lortzea, toxikotasunik, amarrurik, iruzurrik eta interes espekulatzailerik gabea.

Azken bolada honetan sarri aipatzen dira EBren hankak, diru-batasuna ez dela nahikoa bankuhanka komunik izan gabe, zerga-hanka komu-

ello presionan a los países más endeudados para que garanticen, al precio que sea, el pago de dichas deudas, aunque estas no hayan sido generadas por las administraciones públicas².

Urge situar en todos los niveles territoriales de decisión política, comenzando por la Unión Europea y la Eurozona, el debate acerca del mantenimiento y la sostenibilidad del Estado social y de los derechos sociales por encima del rescate de los bancos. Parece razonable que se hagan esfuerzos para situar en márgenes aceptables y sostenibles en el tiempo los déficits y deudas públicas y se persiga el equilibrio presupuestario, cumpliendo así con los objetivos marcados en Maastricht en 1992. Parece también razonable que se avance para ello en la senda de la unión fiscal. Pero, al mismo tiempo, resulta indispensable que la Eurozona y la UE se doten de un sistema financiero sólido y estable, limpio de toxicidades, de engaños y de trampas y de intereses especulativos.

Se habla mucho últimamente de las diferentes patas de la UE, de que la unión monetaria resulta insuficiente sin una pata banca-

² Horren erakusgarri argia da behea jotzean dauden Espainiako finantza-erakundeak berriz kapitalizatzeo asmoz 100.000 milioi euroko mailegu europarra ematearekin zerikusia duen kudeaketa. Horren gainean, interes publikoa eta heritarren eskubideak babestearen ikuspegitik, gure ustez, erabateko gardentasuna exijitu beharko litzateke laguntza publikoen arloan. Hau da, finantza-erakundearen erreskatea behar bezala eta arrazoiak emanez justifikatu beharko litzateke, argi eta jendaurrean, eta argi eta garbi adierazi beharko litzateke zer ondorio ekarriko litzuzkeen balizko kiebra jotzeak. Era berean, jendaurrean azaldu beharko litzateke zeintzuk diren erakunde hartzekodunak, zenbat zor zaien, kredituak zertarako eman ziren, bere garaian zer arrisku-analisia egin zuten, zer kontrol egon diren banku hartzekodunetatik kutxa eta banku zordunetarako kapitalen fluxuan, baita horiek egindako gastuan ere, eta abar. Hortik abiatuta, gardentasun osoa exijitu beharko litzateke, halaber, Euroguneak emandako maileguari dagokionez exijitu diren baldintzen eta berme edo abalen gainean. Azken batean, Estatu espainiarraren abalaz beste aukerarik ez al dago? Horretarako, ez al dago gastu publikoa, soldatak eta gastu soziala kredituaren zenbatekoaren pareko kopuruan murrizteaz beste aukerarik, aurrekontuaren defizitaren helburuak kosta ahala kosta mantentzeko? / La gestión en torno a la concesión de un préstamo europeo de hasta 100.000 millones de euros para recapitalizar las entidades financieras españolas que están al borde de la quiebra es muestra elocuente de ello. A este respecto, desde la óptica de la defensa del interés público y de los derechos ciudadanos entendemos que debería exigirse transparencia absoluta en relación con las ayudas públicas. Esto es, el rescate de las entidades financieras debería justificarse suficiente y razonadamente, con luz y taquígrafos, informando con transparencia sobre las consecuencias de su hipotética quiebra. Habría, asimismo, que explicar públicamente quiénes son las entidades acreedoras, cuánto se les debe, para qué fines se concedieron los créditos, qué análisis de riesgo realizaron en su momento, qué controles ha habido en el flujo de capitales de los bancos acreedores a las cajas y bancos deudores, así como en el gasto que estas han realizado, etc. A partir de ahí, habría que exigir asimismo transparencia total acerca de las condiciones y de las garantías o avales exigidos en relación con el préstamo concedido por la Eurozona. ¿Solo cabe el aval en última instancia del Estado español? ¿Solo cabe para ello recortar el gasto público, los salarios y el gasto social en una cantidad equivalente a la cuantía del crédito con el fin de mantener a toda costa los objetivos del déficit presupuestario?

nik gabe... Aintzat hartzen ez den funtsezko zutabe bat dago, ordea: herritartasun europarra behar da, Europar Batasuna osatzen dugun emakumeon eta gizonon borondate komuna, gizarte-kontratu bat, guztiok elkarrekin partekatutako proiektu batekin eta helburu batzuekin lotuko gaituena, eta, batez ere, elkarrekin partekatutako balio batzuekin: elkartasuna, gizarteratzea, gizarte-ekitatea eta gizarte-justizia. Balio horiek agertu ziren, neurri batean, II. Mundu Gerraren ondoren Europako herrialdeak berreraiki zirenean, haietako batzuek Estatu sozialaren edo Ongizate Estatuaren oinarriak finkatu zituztenean, haietako seik EEEn sorrera bultzatu zutenean –hori izan zen oraingo 27 herrialdeko Europar Batasuna erein zuen hazia–, Alemania berriz bateratu zenean, Ekialdeko Blokea gainbehera etorri eta Europa bitan banatu zuen harresi lotsagarria suntsitu eta gero, Europar Batasuna ekialderantz zabaldu eta beste herrialde batzuk bere baitan hartu zituztenean... Krisia iritsi den arte. Orain hautsi egin dira konfiantzazko, elkartasunezko eta proiektu komun bat partekatzeko loturak. Horregatik, lehenbailehen berreraiki beharra dago Europako herritartasunaren zutabea, Europar Batasunak krisia bere burua indartuz eta herritarren eskubide sozialak murriztu barik gaindi dezan bultzatzeko eta bermatzeko.

Vitoria-Gasteiz, 2012ko uztaila

ria común, sin una pata fiscal común... Hay un pilar absolutamente fundamental que se obvia: la necesidad de una ciudadanía europea, de una voluntad común de las mujeres y hombres que conformamos la Unión, de un contrato social que nos vincule a todos con un proyecto y unos objetivos compartidos y, sobre todo, con unos valores compartidos, los valores de la solidaridad, de la inclusión social, de la equidad y de la justicia sociales. Esos valores estuvieron presentes, en alguna medida, cuando los países europeos se reconstruyeron tras la II Guerra Mundial, cuando algunos de ellos fijaron las bases del Estado Social o de Bienestar, cuando seis de ellos impulsaron la constitución de la CEE, que fue el germen de la actual UE de 27 países, cuando se produjo la reunificación alemana, cuando tras el derrumbe del Bloque del Este y la caída del muro de la vergüenza que dividió en dos a Europa se produjo la ampliación de la Unión al este acogiendo en su seno a nuevos países... Hasta que llegó la crisis y los lazos de confianza, de solidaridad y de compartir un proyecto común se han roto. Urge, por ello, reconstruir el pilar de la ciudadanía europea como motor y garante de que la Unión Europea supere la crisis reforzándose y sin merma de los derechos sociales de su ciudadanía.

Vitoria-Gasteiz, julio de 2012

**ANTE LA CRISIS: MÁS REGULACIÓN FINANCIERA,
MÁS EUROPA, MÁS ESTADO SOCIAL
Y MÁS DERECHOS SOCIALES**

IÑIGO LAMARCA
Ararteko

En mayo de 2009, con motivo del 20 aniversario de la puesta en marcha de la Oficina del Ararteko, alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa y la salvaguarda de los derechos reconocidos y protegidos por la Constitución, la institución que dirijo organizó unas Jornadas sobre políticas públicas, que tuvieron muy buena acogida porque constituyeron un buen marco de reflexión, análisis y debate sobre la herramienta principal para la garantía, la buena salud y el desarrollo de los derechos de las personas que son las políticas públicas, tal y como se deriva de lo dispuesto por el artículo 9-2 de la Constitución española.

El esfuerzo de organizar unas Jornadas para nosotros es enorme, pero hemos entendido que era importante darles continuidad a las anteriores y aplicar la metodología que empleamos en las mismas a un tema de máxima actualidad, que constituye un reto verdaderamente histórico al tiempo que se erige en la columna vertebral de la actividad del Ararteko: los derechos sociales en estos tiempos de crisis profunda, de crisis financiera, económica y sociolaboral, de crisis, al decir de muchos analistas, del propio sistema –de ahí que lo denominen crisis sistémica–.

En el Ararteko estamos muy preocupados por el aumento alarmante de personas que acuden a nuestras oficinas, que nos llaman por teléfono o nos envían emails o cartas exponiendo situaciones personales y familiares realmente dramáticas. Son las víctimas de la crisis. Personas que han perdido el empleo y se les ha agotado el subsidio de desempleo o carecen de él, personas que están a punto de perder su vivienda, personas a las que se les ha suspendido o denegado una ayuda social o que no han obtenido respuesta, tras meses de espera, a su solicitud, personas que no habían imaginado jamás tener que acudir al sistema de protección social porque vivían de forma holgada y de pronto su bienestar se derrumba y carecen de información sobre las ayudas sociales existentes... Las reclamaciones ciudadanas ante el Ararteko han crecido un 27% en 2011 con respecto al 2010: las quejas relativas a las ayudas sociales de contenido económico (principalmente la renta de garantía de ingresos) aumentaron un 320%. Hasta el 31 de mayo del presente año, el número de las quejas relativas a las ayudas sociales ha vuelto a experimentar un aumento considerable con respecto al mismo periodo del año anterior: casi del triple. El aumento constante de la eficiencia en el funcionamiento del Ararteko y la gran motivación y dedicación de las personas que trabajan en esta institución están permitiendo poder atender debidamente a quienes acuden donde nosotros, no solo para protestar contra una actuación u omisión presuntamente incorrecta o irregular de la Administración sino en busca de información y asesoramiento. Estamos al límite de nuestras posibilidades. Como lo están los órganos y entidades administrativas y las organizaciones sociales que trabajan en el ámbito de la exclusión social y la pobreza, que no dan abasto a tanta demanda.

No podemos ocultar la trascendencia del momento histórico que vivimos. Son momentos de grandes decisiones que afectarán al devenir de nuestras sociedades y a la vida y al bienestar de las generaciones actuales y futuras. Creemos que es nuestra responsabilidad contribuir al debate social, trayendo a estas jornadas a personas expertas en los temas que están incidiendo en los derechos sociales y aportando, asimismo, algunas ideas y propuestas derivadas de la información que acumulamos en el gran observatorio de la realidad social que es el Ararteko y de nuestra posición institucional de defensa de los derechos económicos, sociales y culturales, conocidos por el acrónimo DESC por los expertos.

No entraremos a valorar posiciones, programas o proyectos políticos. Tenemos claro cuál es nuestro papel, cuyos límites son los ámbitos de discrecionalidad política, en los que las instituciones políticas adoptan las decisiones normativas o administrativas que entienden son más correctas de conformidad con sus planteamientos ideológicos y políticos. Ahora bien, las democra-

cias actuales más avanzadas, constituidas como Estado social y democrático de Derecho, están dotadas de unos ordenamientos jurídicos complejos uno de cuyos pilares más importantes es el sistema de derechos. En lo que concierne a la Comunidad Autónoma del País Vasco, el nivel superior de dicho ordenamiento está compuesto por la Constitución española, a la que, por mor de sus artículos 10.2 y 96, hay que añadirle los convenios y tratados internacionales y europeos que España ha suscrito, así como los tratados de la Unión Europea. Asimismo, hay que sumarle el Estatuto de Autonomía de Euskadi, que, si bien deriva de la Constitución, conforma con esta el denominado Bloque de Constitucionalidad.

Pues bien, los derechos sociales son derechos humanos, son derechos protegidos por las normas jurídicas anteriormente citadas, de suerte que su contenido nuclear resulta indisponible hasta para el propio Parlamento. Según las reglas del juego establecidas, es al Tribunal Constitucional a quien corresponde determinar, con sentencias que tienen la fuerza de obligar, el contenido de dicho contenido nuclear. Pero también habremos de acatar las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea radicada en Luxemburgo o del Tribunal Europeo de Derechos Humanos con sede en Estrasburgo.

Pero España también ha de atender a las determinaciones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas por haber ratificado en 1977 el Pacto Internacional de los citados derechos. En 2010, España se convirtió en el tercer país del mundo y primer europeo en ratificar el Protocolo Facultativo de dicho Pacto que, cuando entre en vigor, permitirá la interposición de quejas individuales frente a la vulneración de cualquier derecho socioeconómico. En mayo de 2012, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales analizó el cumplimiento por parte de España de lo dispuesto en esas normas internacionales. Una veintena de ONG españolas denunciaron, en el curso de ese examen, ante dicho Comité el recorte de derechos sociales que está habiendo; fueron especialmente críticas con la retirada de la tarjeta sanitaria a las personas inmigrantes que están en una situación administrativa irregular.

Las Defensorías del Pueblo, según el modelo establecido en el artículo 54 de la Constitución española, que ha sido seguido por una gran mayoría de países latinoamericanos que han creado una figura similar, tenemos asignado el cometido principal de analizar las quejas de la ciudadanía ante actuaciones de la Administración, y resolverlas de conformidad con la ley, con una protección avanzada de los derechos ciudadanos y con el principio de la buena administración corrigiendo supuestos de mala praxis. Pero también nos corresponde, según el citado modelo, evaluar e impulsar políticas públicas y promover la cultura de respeto a los derechos humanos, entre los que se encuentran claramente los DESC en general y los derechos sociales en particular.

Nuestra óptica ha de ser, obligadamente, suprapartidista e interpartidista lo cual, en la coyuntura que estamos viviendo, lejos de constituir una limitación severa que constriñe nuestras posibilidades de pronunciarnos sobre la crisis y sus consecuencias, aporta el valor añadido, con respecto a los numerosos análisis que se están haciendo, de poner el énfasis en los valores y en los principios que podrían cimentar las bases de la salida a la maldita crisis, bases que sería deseable se construyesen con el método de buscar amplios acuerdos transversales en los que participasen partidos políticos, instituciones y agentes y organizaciones sociales, porque los retos a los que nos enfrentamos son de dimensiones gigantescas, porque el esfuerzo colectivo que hay que realizar es enorme y duradero en el tiempo y porque se está gestando el nacimiento de una nueva era que afectará radicalmente a las sociedades europeas y es importante que todos participemos en su creación.

Seguidamente expondré la aportación del Ararteko a estas Jornadas, elaborada según los parámetros antedichos, que se estructurará en tres grandes apartados: a) Ante la Crisis más regulación del sistema financiero; b) Ante la Crisis más Europa; c) ante la Crisis más Estado social y más derechos sociales.

I) ANTE LA CRISIS, MÁS REGULACIÓN DEL SISTEMA FINANCIERO

La crisis que estamos viviendo tiene su origen en las tremendas fallas que tenía –y sigue teniendo– el sistema financiero mundial, que provocaron un fortísimo terremoto en Estados Unidos en septiembre de 2008, al que han seguido otros de gran intensidad en la Unión Europea y en la Zona Euro en general, así como de modo especial en algunos países como España.

Las instituciones de defensa de los derechos humanos no podemos ignorar lo que acontece en el sistema financiero y abstenemos de intentar comprender lo que sucede porque resulta evidente a estas alturas que el modo en que evolucione el sistema financiero influirá de forma determinante en la configuración práctica y el ejercicio de los derechos sociales. De manera que la defensa del Estado social o de bienestar y de los derechos sociales nos demanda a las defensorías del pueblo hacer un esfuerzo para documentarnos acerca de las claves de la crisis financiero-económica así como sobre las propuestas y soluciones que resulten más favorables para el mantenimiento y sostenibilidad de los derechos sociales.

1.1. El origen más inmediato. Las fallas y las vergüenzas del sistema financiero al descubierto

En septiembre de 2008 quiebra en EE. UU. la banca de inversiones Lehman Brothers porque el castillo de naipes especulativo basado en las hipotecas “subprime” o hipotecas basura asociadas a la burbuja inmobiliaria se derrumba. Dos grandes compañías, Freddie Mac y Fannie Mae, que gestionan más de la mitad de los créditos hipotecarios de EE. UU. son intervenidos por el Gobierno Federal. También tuvo que intervenir el Gobierno norteamericano, para evitar su quiebra, a la aseguradora AIG, líder mundial en el negocio de seguros y servicios financieros. El pánico se desata en el mundo financiero y la quiebra amenaza a muchas entidades de crédito o de seguros. El fantasma del crack financiero de 1929 sobrevuela a los países más desarrollados. Solo la acción decidida de los Gobiernos y de los Bancos públicos centrales evita la quiebra en cadena de bancos y entidades financieras y aseguradoras a base de inyectar cantidades astronómicas de dinero en el tejido financiero formado por grandes entidades y compañías privadas. Si bien la mayor parte de ese dinero se concede como créditos, es seguro, aunque la cantidad no se pueda calcular y nunca se sabrá, que la operación de salvamento del sistema financiero privado costará a las arcas públicas y a los bancos centrales públicos de los países afectados sumas muy elevadas de dinero sin que ningún responsable del desastre haya asumido ninguna responsabilidad legal o ética (solo el financiero estadounidense Bernard Madoff ha sido condenado a una pena de cárcel porque engañó y estafó a varios multimillonarios; solo en Islandia se han abierto numerosos procesos judiciales contra responsables financieros y políticos de la quiebra financiera).

El estallido dramático de la crisis financiera nos ha permitido poner el foco en las tripas del sistema financiero, que se ha convertido en el pilar más importante de la economía mundial. Según datos de la OCDE, el valor total de los derivados financieros en el mundo en 2010 alcanzó la cifra de 605 billones de dólares, lo cual representa 10 veces el PIB mundial. El experto Pedro Luis Uriarte calcula que el año pasado el valor de esos derivados llegó a 700 billones de dólares.

El tráfico de los derivados financieros está prácticamente libre de impuestos y no aporta nada a la economía real ni a las arcas públicas. Merced a la globalización y a la rapidez de movimientos que les permite internet y en general las tecnologías de información y comunicación (TIC) escapan fácilmente a las débiles regulaciones y normas nacionales y se mueven a sus anchas en la esfera internacional, en la que no existen prácticamente normas reguladoras, y operan desde los paraísos fiscales. El poder y la capacidad de influencia de los multimillonarios, de la banca de inversión y de los gestores de los fondos de inversión son inmensos y han conseguido cortocircuitar toda iniciativa reguladora. Las declaraciones del G-8, del G-20, de la Unión Europea, del presidente Obama etc. han quedado en agua de borrajas. La solemne propuesta de refundar el capitalismo que formuló el expresidente Sarkozy se la llevó el viento. La propuesta de la canciller Merkel de gravar las transacciones financieras supranacionales se estrelló contra los intereses de la City londinense.

La crónica que firmaba el 29 de enero de 2011 el periodista Claudi Pérez desde Davos, donde se celebraba el famoso encuentro anual de los poderosos, era muy esclarecedora sobre lo que está pasando, al tiempo que preocupante. Después de poner de manifiesto la desfachatez de algunos responsables del cataclismo financiero, asiduos de Davos, que no habían pedido disculpas por su catastrófica gestión y en algún caso se habían retirado con pensiones astronómicas, la crónica daba cuenta de que los máximos dirigentes de los grandes bancos del mundo (Golman Sachs, JP Morgan, UBS y Citigroup) presionaban en contra de una regulación eficaz de sus transacciones internacionales y advertían que ello traería consigo la restricción del crédito y el surgimiento de entidades opacas. Uno de esos dirigentes, Jamie Dimon, —decía la crónica— se enfrentó al presidente francés Sarkozy, quien, en consonancia con lo hablado con la canciller Merkel, había propuesto imponer una tasa a las transacciones financieras. Es evidente que los banqueros se han impuesto a los políticos, que no han conseguido hasta la fecha que las propuestas sobre una regulación en serio, que han sido debatidas en las cumbres del G-20 (Londres, Pittsburgh, Toronto...), hayan prosperado. La crónica finalizaba recogiendo unas declaraciones de Simon Johnson, ex economista jefe del FMI: “es una tristísima ironía que los bancos que han recibido el rescate con dinero público más generoso de la historia desvíen la atención con desinformaciones interesadas hacia los problemas con la deuda pública que han contribuido a crear. La proliferación de bancos que no eran bancos, el uso omnipresente de derivados más con el fin de incrementar que de limitar el riesgo, el uso de vehículos fuera de balance y en general toda esa cultura de casino fue consecuencia de la desregulación. Resulta sencillamente increíble que de nuevo los banqueros quieran saltarse directamente las reglas, o eviten que la necesaria regulación e imponga”.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) concluyó que la llamada tasa Tobin (gravando al 0,1% solo las operaciones de compra-venta entre divisas) permitiría recaudar 720.000 millones de dólares al año. Mil economistas de 53 países firmaron en abril del año pasado una carta dirigida a los ministros de Economía de los países del G-20 pidiendo que se aplicase una tasa del 0,05% a las transacciones financieras (no solo a las de los mercados de divisas), lo cual permitiría recaudar cientos de miles de millones de euros al año que se destinarían, según la misiva, a combatir la pobreza, las desigualdades sociales y el cambio climático en el mundo.

Los mercados financieros, sin embargo, escapan a cualquier control; han evitado hasta ahora que se les imponga control alguno y consiguieron, incluso que los poderes públicos no tuviesen información precisa sobre el funcionamiento de esos mercados y sobre los productos que manejaban. Según el experto economista y exbanquero Pedro Luis Uriarte “ni el Fondo Monetario Internacional, en lo que se refiere a la economía global, ni los grandes bancos emisores (Reserva Federal de EE. UU., Banco Central Europeo etc.) ni los supervisores locales, como el Banco de

España, ni los distintos Gobiernos, todos ellos dotados de poderosos departamentos de análisis económico, supieron detectar la crisis. Y la razón de que esto se haya producido es que en el origen de la crisis había poco o nulo conocimiento del tipo de operaciones y de productos que se estaban vendiendo por el sistema financiero americano, y luego europeo”.

Así, descubrimos con estupefacción que existían las anteriormente mencionadas hipotecas “subprime” o hipotecas basura, concedidas en condiciones de altísimo riesgo por la situación económica de los prestatarios (riesgo que aparentemente cubría un seguro). Ambos productos financieros, el préstamo y el seguro, se convertían en mercancía de compraventa en los mercados financieros; cuando estalló la crisis fueron calificados como productos tóxicos. Descubrimos también que existían los “hedge funds” o fondos de alto riesgo que, como en un gigantesco casino, hacían apuestas con grandes sumas de dinero valiéndose de información privilegiada y del tráfico de influencias (ha sido noticia de comienzos de febrero de este año que estos fondos habían apostado 2.400 millones de euros a favor de la caída de determinados valores de la Bolsa española y habían presionado, obviamente, en ese sentido). Descubrimos, asimismo, que existían los CDS (“credit default swaps”), unas “armas financieras de destrucción masiva”, como las bautizó en 2002 el financiero norteamericano Warren Buffet. Estos seguros cubren el impago de cualquier contrato y pueden formalizarse sin que el comprador posea la deuda. Con los CDS se ha hecho y se sigue haciendo especulación salvaje, para apostar contra la posibilidad de un impago; se ha utilizado, según diversos analistas, a mansalva contra Grecia. Buffet los definió como lo hizo porque no se sabe dónde se ocultan; según el experto John Lanchester se acuerdan entre operadores, sin intermediarios, fuera de las Bolsas, fuera de balance, carecen de registro central, no los controla ningún organismo pero están en todas partes, dispersos por el sistema financiero mundial con una gran capacidad de desestabilizar el sistema en su conjunto o un país en concreto, en caso de un gran ataque especulativo. Según el analista Xavier Vidal-Folch, AIG era el mayor agente de CDS. “Operaba estos seguros sobre paquetes de hipotecas basura o de otros activos (CDO) también con frecuencia basura. Hasta que el pánico post-Lehman ahuyentó a los clientes. Y el Estado hubo de saltar a su rescate en varias fases, por un coste de 173.000 millones de dólares”.

Descubrimos también el inmenso poder que ejercen las agencias privadas de calificación o de rating, ese trío temible formado por Standard & Poor’s, Moody’s y Fitch. Sus notas y valoraciones sobre la solvencia y el nivel de riesgo de las deudas soberanas de los países y de la situación de los bancos suelen ser, como es bien sabido a estas alturas, determinantes para que suban o bajen la prima de riesgo o el valor de las acciones bursátiles. Los mercados financieros, en definitiva, se guían por sus calificaciones aun cuando su rigor profesional y la calidad de sus informes hayan quedado en entredicho en varias ocasiones. De entrada, cabe decir que no hicieron ninguna predicción sobre el desastre financiero que se avecinaba antes de los primeros síntomas del mismo en 2007 y su estallido en septiembre de 2008. El regulador bursátil de EE. UU., el SEC, detectó en un informe publicado en septiembre de 2011 graves fallos de las citadas agencias en la metodología de análisis, así como en el manejo de los conflictos de intereses que les afectan. Fue noticia, por otra parte, que el Gobierno de EE. UU. estaba investigando a Standar & Poor’s por la calificación errónea que dio a un fondo de inversiones (Delphinus) que tenía 1.600 millones de dólares en inversiones de deuda hipotecaria de dudosa calidad.

El vicepresidente de la Comisión Europea, Antonio Tajani, denunció públicamente en enero de este año que las agencias de rating trabajaban a favor del dólar y en contra del euro y las acusó de “chantajistas” porque habían realizado actuaciones negativas para determinadas deudas soberanas europeas poco antes de que el Consejo de la UE examinara la posibilidad de aprobar

una tasa a las transacciones financieras. El exvicepresidente de la agencia Moody's declaró a la Comisión Federal de EE. UU. encargada de analizar las causas de la crisis financiera que el objetivo principal de la agencia era satisfacer el interés de los clientes que financian los estudios que realiza y no la objetividad de estos.

Pese a todo ello, las citadas agencias siguen actuando como si nada. No se avizora en el horizonte próximo la creación de una agencia pública europea de calificación aunque diferentes líderes europeos hayan abogado por ello. Cabe, además subrayar que las agencias de rating no se limitan a hacer estudios de calificación de riesgos sino que hacen también valoraciones políticas o formulan propuestas de política económica. Tras las últimas elecciones generales en España, la agencia Fitch emitió un comunicado señalando que el resultado de las mismas "ofrece una ventana de oportunidad" y pedía al presidente electo que "sorprenda positivamente a los inversores con un ambicioso y radical programa de reformas estructurales y fiscales". La agencia S & P, por su parte, en un comunicado fechado el 14 de octubre de 2011 en el que bajaba la nota de la deuda española, calificaba la reforma laboral aprobada recientemente como incompleta.

En medio de la terrible crisis financiera, en que los responsables y gestores del amplio y diverso sistema financiero guardaban silencio, saltó una bomba informativa: la BBC británica emitió la entrevista con un supuesto *trader* en la City londinense, Alessio Rastani, quien hizo predicciones apocalípticas y dejó al descubierto su catadura moral: "tengo que confesar que me voy a la cama cada noche soñando con una nueva recesión (...) cuando el euro se hunde, cuando el mercado se hunde, si sabes lo que tienes que hacer puedes ganar un montón de dinero". Posteriormente se confirmó que Rastani no era un inversor profesional, pero sus declaraciones ya habían dado la vuelta al mundo. Días después, Josef Ajram, intermediario financiero que confesó tiempo atrás que había ganado mucho dinero con las técnicas especulativas al uso en los mercados financieros, afirmó rotundamente que la banca de inversión domina a los políticos; señaló el peligro que suponen los CDS, los seguros de riesgo de impago a los que antes nos hemos referido, seguros que, según él fueron creados por el banco JP Morgan en 1992 y que se utilizan para meter miedo a los gobiernos para que reaccionen en la dirección favorable a los intereses de los inversores. Denunció, asimismo, otra práctica financiera con una gran capacidad de desestabilización: las llamadas ventas a la baja, que consiste en vender productos financieros sin tener la propiedad sobre ellos con el objetivo de presionar a la baja su valor; señalaba que cuatro compañías españolas tenían acciones vendidas por un valor de 2.600 millones de euros sin haberlas comprado previamente. Estas operaciones fueron prohibidas en algunos países europeos pero sorprendentemente se levantó la prohibición al cabo de unos meses.

Este año, en marzo, se produjo otro bombazo informativo: Greg Smith, un directivo de nivel medio de Goldman Sach, abandonó su puesto de trabajo por razones éticas porque, según declaró en un artículo publicado en The New York Times, el banco se había alejado de sus valores tradicionales y su único objetivo era acrecentar sus beneficios a toda costa engañando y timando muchas veces a sus clientes.

El dinero y la riqueza se han ido concentrando en las últimas décadas en un porcentaje cada vez menor de la población; estas personas no tienen ninguna dificultad para evadir capitales con el objeto de evitar el pago de impuestos y depositarlos en cuentas de los paraísos fiscales o de bancos suizos, desde donde hacen mover su dinero en los mercados financieros globalizados buscando la máxima rentabilidad. El profesor George Irvin, catedrático de economía política de la Universidad de Londres calcula que el 1% de la población posee el 50% de la riqueza en Gran Bretaña y, asimismo, calcula que la evasión fiscal representa un 7% del PIB del país, evasión que

se haría a través de las entidades financieras de la City que harían llegar el dinero principalmente a los paraísos fiscales de las Islas Caimanes, Bermudas o Gibraltar. Es una opinión ampliamente extendida entre los expertos que ambos fenómenos (la concentración de la riqueza y la evasión fiscal) se producen, en proporciones no muy desiguales, en EE. UU. y en los países de la UE.

1.2. El problema principal no es la deuda soberana

En otro esclarecedor artículo titulado “Nos engañan como a chinos” publicado en octubre de 2010, el periodista y analista Xavier Vidal-Folch desmentía con datos que el problema de los bancos europeos fuesen los riesgos asociados a la deuda soberana de los Estados. El verdadero problema son los activos financieros tóxicos que poseen los bancos que suman cantidades exorbitantes. “Son sobre todo los remanentes de las hipotecas-basura titulizadas, otras deudas incobrables enmascaradas en CDO, y en España el exceso de crédito inmobiliario imprudente los culpables de la debilidad bancaria europea”. Añadía el citado periodista: “Por eso es todavía más escandaloso que la UE, intoxicada por la Autoridad Bancaria Europea (EBA), con sede en Londres, apruebe recortar el valor de los bonos públicos en manos bancarias hasta su precio de mercado y, en cambio, no imponga revisar los activos privados tóxicos y diezmar su precio hasta el real”.

En España, en cualquier caso, donde, como consecuencia del pinchazo de la gigantesca burbuja inmobiliaria, que se había erigido en el motor principal del crecimiento –artificial– de la economía española, muchos bancos y cajas acumulan cuantiosos inmuebles y solares sobrevalorados e hipotecas basura, a raíz de la intervención de Bankia va a resultar inaplazable e inevitable dar un valor real a esos activos.

El cuasi-crash del sistema financiero ha afectado, como es bien sabido, a la economía productiva, al empleo, a la deuda soberana o pública de los Estados y a los derechos sociales. Ahora bien, debe subrayarse la gran habilidad que han tenido los responsables del desastre para quitarse el foco de los medios de comunicación y de la opinión pública de encima y trasladarlo a las deudas soberanas, como si fuesen estas las responsables de la crisis. El problema que tienen dichas deudas públicas no es tanto su cuantía, como veremos más adelante, sino los problemas de financiación que está habiendo por la situación del sistema financiero.

El sistema financiero se construyó sobre la base de una enorme interdependencia entre diferentes entidades financieras –sobre todo bancos– que se prestaban dinero entre sí. Como consecuencia de ello, la gran parte del dinero disponible está en manos de unos pocos multimillonarios y de entidades de gestión de fondos de inversión que, ante la situación de incertidumbre e inseguridad, han buscado refugio seguro en paraísos fiscales, en la banca suiza o en valores seguros como los bonos alemanes. Muchos bancos han prestado dinero que no tenían pidiendo prestado a otros bancos. Se calcula que los bancos alemanes tienen 146.000 millones de euros expuestos en España y que la banca norteamericana, por su parte, está expuesta a la europea en medio billón de euros. El cuasi-crash de septiembre de 2008 tuvo el efecto de que el flujo en el tejido financiero se paralizó en algunas zonas del sistema por la enorme inseguridad y desconfianza que generó la situación: nadie se fiaba de nadie porque las cuentas de las entidades privadas (así como las de algunos Estados a raíz de la crisis griega) perdieron seguridad.

Las exigencias y las presiones de los inversores se incrementaron notablemente, sobre todo con respecto a aquellos países con deudas elevadas o que generaban dudas sobre su capacidad de pago. España ha sido y sigue siendo uno de los países más afectados. Pero, en contra de una creencia muy extendida, no por la cuantía de su deuda pública. Según datos oficiales de Eurostat,

a 31 de diciembre de 2011 España (la suma de todas sus administraciones públicas) tenía una deuda pública equivalente al 68,5% de su PIB (Alemania el 81,2%, Francia el 85,8%, Reino Unido el 85,7% e Italia el 120,1%). Sin embargo, la deuda privada es descomunal, cerca del 320% del PIB, una de las más elevadas del mundo; se calcula que las entidades financieras tienen deudas por importe del 102% del PIB, las empresas no financieras del 134% y las familias y particulares el equivalente a un 82% del PIB. Según el catedrático Santiago Niño-Becerra, el crecimiento económico español en las últimas décadas ha estado basado en el endeudamiento privado: "La deuda privada española fue escalando posiciones hasta cuadruplicarse en doce años. Ese y no otro fue el milagro español: el endeudamiento".

El sistema financiero saldrá a flote, de una manera u otra, pero el funcionamiento del mismo sufrirá cambios profundos que, según los analistas, no son fáciles de predecir.

1.3. La necesidad imperiosa de una regulación rigurosa del sistema financiero

Existe, sin embargo, una amplia coincidencia en la necesidad de una regulación del sistema financiero, una regulación en serio, eficaz y rigurosa puesto que el status quo actual se caracteriza por la existencia de pocas y débiles normas internacionales y por un proceso de desregulación en las últimas décadas por lo que respecta a algunos países importantes, sobre todo EE. UU.

Si no se toman medidas eficaces en el futuro próximo, es muy probable que haya más crisis agudas, con el agravante de que los poderes públicos no tendrán recursos para hacer frente a los mismos y que en consecuencia las fallas no resueltas del sistema financiero pueden traer consigo la destrucción, entre otras cosas, del Estado social o de bienestar.

Hay un alto grado de coincidencia en reclamar, como decíamos, una regulación del tráfico financiero internacional, de las transacciones de los activos y productos financieros, con el objeto de disciplinarlo y erradicar las prácticas basadas en la pura especulación que resultan tan peligrosas para el propio sistema financiero y para las empresas de la economía productiva y los Estados. Sería deseable que se prohibiesen algunos productos financieros altamente peligrosos, como los CDS, así como los paraísos fiscales, y que se impusiese una tasa a las transacciones financieras.

Asimismo, habría que limitar el poder de las agencias de calificación. Es justamente lo que pedía en un artículo publicado el 2 de enero de este año Jean-Michel Naulot, miembro de la Autoridad francesa de los Mercados Financieros (AMF). Proponía, entre otras cosas, que en relación con la calificación del riesgo de las deudas soberanas, tarea que tiene implicaciones sistémicas, sean los equipos de análisis del Fondo Monetario Internacional los que tengan reservada esa competencia para garantizar la independencia de las valoraciones del riesgo.

El premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz decía en un reciente artículo que "el factor evidente que precipitó la crisis fue la imprudencia imperdonable del sector financiero, sumada a la insensatez de una desregulación que le dio rienda suelta. La herencia que nos dejó (excedente en el sector inmobiliario y hogares demasiado endeudados) dificulta todavía más la recuperación". Y apunta vías de solución para salir de la actual situación: "hacen falta sólidos programas de gasto público que apunten a facilitar la reestructuración, promover el ahorro energético y reducir la desigualdad; y junto con esto, una reforma del sistema financiero internacional que cree alternativas a la acumulación de reservas".

Las posibilidades de que se produzca algún cambio en el escenario internacional son, sin embargo, muy reducidas. Los intereses de los diferentes países que componen el G-8 y el G-20

son muy divergentes, los paraísos fiscales tienen padrinos muy poderosos y las grandes corporaciones, sobre todo las financieras, ejercen una poderosísima presión, con notable éxito hasta la fecha, para que todo siga igual.

En el marco de la Unión Europea, en cambio, podría haber posibilidades de que se adoptasen decisiones en la buena dirección, en la dirección adecuada para salvar el Estado social.

II) ANTE LA CRISIS, MÁS EUROPA

La Unión Europea, más en concreto la Eurozona, compuesta por 17 de los 27 países que conforman la Unión, está siendo protagonista de una gran tragedia griega. Está por ver quién o quiénes van a ser los héroes caídos (el euro, la UE, la propia Grecia y algún otro país...). Todos esperamos con ansiedad la aparición de un poderoso *Deus ex machina* que resuelva satisfactoriamente el embrollo en el que estamos metidos.

En octubre de 2009, el nuevo gobierno socialista encabezado por Papandreu anuncia que los datos de déficit y deuda pública del país son muy superiores a los que había dado el anterior gobierno conservador. El banco Goldman Sach había asesorado al anterior gobierno para habilitar vías de financiación que no fuesen contabilizados en las cifras del déficit y la deuda. Ni las agencias de calificación ni las autoridades de Bruselas habían detectado lo que estaba pasando, y cuando Papandreu desveló que el déficit presupuestario era porcentualmente del 12,7% y que la deuda pública ascendía al 113,4% del PIB se produjo una auténtica convulsión en la UE. A la Unión y a sus países les había afectado ya el estallido de la crisis financiera y los gobiernos y los bancos centrales habían empezado ya a intervenir.

Algunos medios anglosajones habían acuñado el término PIGS para referirse a los cuatro países del sur de Europa (PIIGS en algunos casos si se incluye a Irlanda), señalando que el estado de sus cuentas públicas era malo e inestable, y su situación económica estaba llena de incertidumbres. La impresión que tienen muchos analistas es que el miedo y la desconfianza se instalaron en el ánimo de los dirigentes de los países más importantes de la UE y de las instituciones de la Unión. Ello trae consigo el debilitamiento del espíritu europeísta y de las instituciones comunitarias, y el reforzamiento de los gobiernos y de los intereses de los países miembros de la Unión. En este contexto, destaca el hiperliderazgo de la canciller alemana Merkel y del presidente francés Sarkozy, quienes celebran cumbres bilaterales antes de las reuniones de la Comisión Europea, del Eurogrupo o del Ecofin, que asumen las decisiones previamente acordadas por Merkozy. Una opinión compartida por muchos analistas es que en las decisiones de los citados dirigentes priman los intereses nacionales, y que la búsqueda del denominador común de los intereses de los 27 países de la Unión y la defensa de cualquier proyecto europeo y europeísta quedan relegados cuando no subsumidos en una suerte de "sálvese quien pueda" en clave nacional.

Lo cierto es que la crisis ha puesto de manifiesto los grandes déficits y las grandes dificultades de la construcción europea y, al mismo tiempo, ha evidenciado que la Unión Europea ha de trabajar unida para salir de la situación actual porque hay una coincidencia muy amplia y generalizada en el sentido de que fuera de la Unión no hay salvación y de que, guste más o guste menos, los intereses de todos los países que la conforman se hallan ya irremediabilmente entrelazados de manera que la caída o la quiebra de un país arrastrará la de otros o al menos ocasionará graves perjuicios a los demás.

Numerosos expertos, de entre los que destaca el Nobel de Economía Paul Krugman, han señalado que el euro se diseñó mal y que sus deficiencias explicarían en parte las especificidades de la crisis que se dan en la Eurozona. Muchos de esos expertos abogan por una unión fiscal y por un reforzamiento notable de la política presupuestaria común de la UE.

II.1. El Banco Central Europeo

Una pieza fundamental en la arquitectura de la Eurozona y en la situación que se está viviendo es el Banco Central Europeo. Diseñado a imagen y semejanza del Bundesbank, su cometido principal en la gestión de la política monetaria del euro es el control de la inflación. Tiene prohibido, por los tratados de la Unión y por su Reglamento, prestar directamente dinero a las administraciones públicas, a diferencia de la Reserva Federal de EE. UU. o el Banco de Inglaterra, que sí pueden actuar como prestamistas de última instancia.

A comienzos de año, el ex primer ministro francés Michel Rocard y el economista Pierre Larrourou publicaban en el principal diario francés un artículo titulado "¿Por qué es necesario que los Estados paguen 600 veces más que los bancos?" (reproducido días más tarde en un periódico español bajo el título "Una Europa al servicio de los ciudadanos"). En dicho artículo daban cuenta de que la Reserva Federal de EE. UU. prestó la cantidad de 1.200 billones de dólares a bancos en dificultades a un interés de 0,01%. Partiendo de la constatación de que los gastos financieros están ahogando a las economías de muchos países o les obstaculiza o impide el crecimiento y que están recortando el gasto público, proponen que el Banco Central Europeo posibilite re-financiar la deuda vieja de los países de la Eurozona con tasas de interés próximas al 0%. Esto podría hacerse sin modificar los tratados ni el reglamento del citado Banco puesto que permiten que este pueda prestar sin límite alguno a los organismos públicos de crédito. En consecuencia, Rocard y Larrourou proponen que el BCE preste el dinero que sea necesario al Banco Europeo de Inversiones (BEI) o a la Caja de Depósitos al interés de 0,01% de manera que estos, a su vez, puedan prestar a los Estados miembros al 0,02% de interés. Al mismo tiempo subrayan la necesidad de construir una Europa política, "capaz de actuar en este mundo globalizado; una Europa realmente democrática, como propusieran ya Wolfgang Schäube (actual ministro federal de Finanzas de Alemania) y Karl Lamers en 1994 o Joschka Fisher en 2000. Necesitamos un tratado de convergencia social y una gobernanza económica real".

Resulta escandaloso, en cualquier caso, que el Banco Central Europeo, que es un banco público que debe estar al servicio de los ciudadanos y ciudadanas de la Eurozona, haya prestado casi un billón de euros a los bancos desde octubre del año pasado a un interés del 1% para que estos compren en los mercados bonos de deuda soberana a los Estados, exigiéndoles un interés bastante superior, dependiendo de la famosa "prima de riesgo" de cada país, de manera que Grecia, Italia, España, Portugal o Irlanda tienen que pagar para refinanciar su deuda pública unos intereses superiores al 5%, destinando recursos presupuestarios absolutamente necesarios para el gasto social a gastos financieros que van a alimentar los beneficios privados de los bancos (o van a aminorar su deuda). La ciudadanía no puede entender esto porque escapa a toda lógica. ¿Por qué no se debate y se aprueba inmediatamente la propuesta de Rocard y Larrourou? ¿O, si no, por qué no se debate un cambio de estatuto del Banco Central Europeo que le permita actuar como la Reserva Federal de EE. UU.?

Resulta significativa la oposición radical de los dirigentes políticos y financieros de Alemania a cualquier medida que suponga comunitarizar las deudas públicas de los países de la Eurozona

(emitiendo eurobonos, por ejemplo), modificar el papel del BCE o activar otros mecanismos financieros que den una solución cabal y definitiva al problema de las deudas soberanas. El presidente del Bundesbank, Jens Weidmann, mostró su monumental enfado cuando el BCE decidió comprar, empleando fórmulas técnicas que le permitieran sortear la prohibición a la que nos hemos referido, deuda soberana de Italia y España, cuando los mercados financieros atacaban a los citados países con intención de obtener pingües beneficios especulando con sus bonos. Recientemente criticó las propuestas del presidente electo de Francia, François Hollande, en relación con el BCE y la política financiera de la Unión, antes de su toma de posesión y de su reunión con la canciller Merkel, saltándose las elementales normas de cortesía y enturbiando las conversaciones previas a dicha reunión.

Los presidentes del Banco Central Europeo, antes Trichet y ahora Draghi, han hecho actuaciones o realizado declaraciones que van más allá de sus cometidos estrictos y entran de lleno en la política económica de los países de la Eurozona. Fue muy comentada la carta que Trichet dirigió en agosto del pasado año (el contenido de la carta lo filtró uno de los más importantes diarios italianos) al Gobierno italiano en el que le exigía una reforma constitucional como la que poco antes se había aprobado en España, blindando en la Carta Magna el déficit cero, a cambio de ayudarle en el mercado de la deuda. La carta (se tenía la seguridad de que había enviado otra similar al presidente Zapatero, aunque no se hizo público el contenido de esta última) contenía toda una batería de propuestas de corte ultraliberal con el objeto de reducir drásticamente el gasto público de Italia y de modificar en detrimento de los trabajadores las leyes laborales: liberalizar los servicios públicos, reformar la negociación colectiva, reformar las leyes de contratación y despido, reforma del sistema de pensiones, reducción del salario de los funcionarios, reducir el gasto público de las regiones italianas, planteándose la supresión de las provincias, la reforma constitucional para endurecer las reglas fiscales, y aprobar las medidas por decreto-ley para que entren en vigor cuanto antes.

II.2. El proyecto europeo necesita objetivos, dirección e impulso políticos

Obviamente, los intereses económicos estuvieron presentes cuando en 1951 se constituyó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y más tarde, en 1957, la Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de Roma. Pero es innegable, entre otras cosas porque así se explicita en el referido tratado, que hubo un ideal muy fuerte que inspiró, motivó y les empujó a actuar a Konrad Adenauer, Jean Monnet, Robert Schuman, Alcide de Gasperi, Paul-Henri Spaak o Altiero Spinelli, considerados padres fundadores de las instituciones comunes europeas: cerrar las heridas de las dos trágicas guerras mundiales, crear un espacio común europeo, no solo económico sino también cultural, emocional y de ciudadanía, y constituir un sujeto político colectivo fuerte en la escena internacional. Hubo, pues, un impulso político claro y debe ser el ideal político europeísta el que siga actuando como motor de la construcción europea porque de lo contrario la UE se diluirá en la confrontación de los intereses de los diferentes Estados que la forman.

Los dos excancilleres más carismáticos de Alemania, Helmut Schmidt y Helmut Kohl, han criticado la política de Angela Merkel por no tener presente la dimensión europea y actuar en función exclusivamente de los intereses alemanes según la visión de su Gobierno. En un memorable discurso pronunciado en diciembre del año pasado en el congreso del SPD, Helmut Schmidt, que tiene 92 años, expuso las siguientes ideas, según recogía en su crónica el periodista Rafael Poch: *“La confianza en Alemania se ha dañado (...). En lugar de la Europa de la solidaridad, se afirma un ‘espíritu nacional de matón alemán’, que olvida lo más esencial: que Alemania no tiene futuro yendo a la suya, ni*

siquiera pretendiendo ser 'primus inter pares' en Europa, como sugieren hoy importantes sectores de la política y de la industria nacional. Cualquier intento de afirmar una Europa alemana provocará una 'inmediata reacción' de los pueblos de Europa. En los últimos años han surgido dudas considerables sobre la constancia de la política alemana. Si los alemanes nos dejáramos convencer de que debemos exigir un papel de líder o por lo menos de 'primus inter pares', los demás países opondrían resistencia (...) Durante varias generaciones aún persistirá una desconfianza latente hacia Alemania entre todos nuestros vecinos (...) Por su pasado y su posición, el país no puede olvidar la 'historia interminable de luchas entre la periferia y el centro', especialmente cuando una potencia intenta afirmarse como dominante sobre las otras, y especialmente cuando esa potencia es Alemania. El excancler ha subrayado también que la crisis solo se puede superar desde la unidad, y ha agregado que los excedentes de exportación de Alemania son en realidad el déficit de otros países europeos, al tiempo que ha llamado a la solidaridad con los vecinos. 'No podemos propagar una extrema deflación, sin crecimiento ningún Estado podrá sanear sus cuentas', ha dicho. 'Necesitamos un corazón compasivo para con nuestros vecinos y socios, y sobre todo con Grecia', ha concluido, entre atronadores aplausos con todo el público puesto en pie".

Por otra parte, un grupo de 2.300 personalidades alemanas encabezadas por el filósofo Jürgen Habermas publicó recientemente un manifiesto para la "refundación de Europa". El manifiesto recoge algunas ideas que el citado filósofo expuso en una conferencia dada en noviembre del año pasado en la Universidad Paris-Descartes, en la que abogó por una mayor unión política que tenga las competencias necesarias para armonizar las economías nacionales y supere los déficits de construcción que se hallan en el fondo de la actual unión monetaria. Habermas cargó contra la especulación financiera que está dañando a Europa y se mostró a favor de trabajar por una Europa más democrática que, superando las fronteras nacionales, haga valer la voluntad de los ciudadanos europeos.

II.3. ¿Qué hemos hecho con Grecia?

La gestión que las autoridades europeas han hecho de la crisis griega no podía haber sido peor. Es hora de decir alto y claro por parte de quienes defendemos los derechos humanos que existe una corresponsabilidad por parte de los responsables políticos de la UE ante la situación de pobreza, hambre y angustia que vive una buena parte de la ciudadanía griega.

En primer lugar, porque se sabía o se tenía que saber cuál era el estado real de la economía y de las cuentas públicas de Grecia cuando ingresó en la Unión y después en la Zona Euro. No puede ser que cuando el Gobierno de Papandreu desvela en octubre de 2009 las verdaderas cifras del déficit presupuestario y de la deuda pública de su país, lo cual llevaba implícito que el anterior gobierno conservador de Karamanlis había engañado a la Comisión Europea, ni el Ejecutivo europeo, ni el Consejo, ni el comisario de Economía, ni el Ecofin, ni el Eurogrupo, ni el Banco Central Europeo, ni el FMI, ni las agencias de rating no tuviesen información previamente sobre esos números. Si lo sabían mal y si no lo sabían peor. En cualquier caso, el haber aceptado a Grecia en la UE y en la Eurozona conlleva necesariamente una corresponsabilidad en la gestión de la crisis y en la resolución del problema. Insistimos: para la resolución del problema, no para su agravamiento.

Grecia representa el 2% del PIB europeo. La deuda pública a finales de 2009 ascendía a casi 300.000 millones de euros según datos del Eurostat. Según Rafael Pampillón, profesor del Instituto de Empresa (IE), buena parte de la deuda griega se debía a la banca francesa (73.000 millones de dólares, 2,6% del PIB francés) y a la alemana (38.000 millones, 1,1% del PIB

alemán). Una acción decidida e inmediata de las autoridades de la Unión y del Banco Central Europeo, habilitando una línea de crédito a un interés bajo (el 1% legal establecido por el BCE, por ejemplo) e impulsando, junto con el Gobierno griego, una política económica que aunase disciplina presupuestaria con estímulos para garantizar la sostenibilidad económica habría encauzado el problema. Es cierto que los mercados habían puesto el foco ya en Portugal, Irlanda, España e Italia y que cualquier solución aplicada a Grecia habría sido reclamada para que fuese aplicada en los citados países. Pero no es menos cierto, en opinión de numerosos expertos, que una acción decidida y eficaz por parte de las autoridades de la Unión habría enviado un mensaje contundente a los mercados, en el sentido de que los problemas de cualquier país de la Eurozona eran problemas compartidos y asumidos por el conjunto de los países que la forman. Eso hubiese supuesto, seguramente, una reacción contraria de la opinión pública de algunos países (Alemania, Finlandia, Holanda, etc.) pero es responsabilidad de las autoridades políticas adoptar a veces medidas impopulares y explicarlas con honestidad, altura de miras y visión histórica. En todo caso, es evidente que las decisiones adoptadas fueron equivocadas porque con el tiempo han agravado notablemente la situación.

Tras un proceso tormentoso y plagado de dificultades y desconfianzas, se aprueba en mayo de 2010 una ayuda económica a Grecia por importe de 110.000 millones de euros (80.000 la UE y 30.000 el FMI). La ayuda cubre algo más de la tercera parte de la deuda soberana, se concede a un tipo de interés (al principio al 5%, pero se va ajustando a la baja –al 4,2%, 3,5%...– porque se constata que incrementa notablemente los gastos financieros) superior al fijado por el BCE, y con un plazo corto de devolución y a cambio de exigir recortes draconianos en el gasto público y un aumento de impuestos que asfixian la economía griega. El resultado es bien conocido: los ingresos públicos han caído a plomo, ha aumentado el fraude fiscal y la evasión de capitales, también la economía sumergida, se han incrementado notablemente el paro y con ello las necesidades de gasto social... También han aumentado sustancialmente los gastos financieros, puesto que si elevado es el interés que la UE y el FMI le imponen a los préstamos concedidos, es aún mayor el interés que Grecia tiene que pagar por colocar en el mercado los bonos que necesita para pagar la parte de la deuda que no cubren los citados préstamos y poder tener liquidez para poder hacer frente a las obligaciones de pago de las administraciones públicas: los bonos a diez años tienen que pagar un interés no menor al 7% al principio, cifra que va subiendo a medida que la crisis se agudiza hasta llegar al 13% o más. El 31 de diciembre de 2011 la deuda pública griega, según datos del Eurostat, es de 355.000 millones de euros, es decir pese al préstamo concedido y pese a los drásticos recortes de gasto público y social ha aumentado en estos dos últimos años.

El rescate aprobado en mayo de 2010 ha fracasado y se ha tenido que aprobar un segundo rescate o ayuda, que tras un complejísimo y enrevesado proceso y tras una reunión de trece horas ve la luz el 21 de febrero de este año. El nuevo plan descansa en dos pilares: una nueva ayuda por importe de 130.000 millones de euros (a un interés esta vez de 1,5%) y una reducción en 107.000 millones de la deuda griega a base de canjear los bonos griegos que los inversores tienen en sus manos por otros nuevos con un 53,5% menos de valor nominal. La ejecución de este segundo plan está plagada de dificultades puesto que la materialización de la ayuda pública está supeditada a nuevos recortes y sacrificios, que los electores griegos han rechazado votando mayoritariamente en las recientes elecciones celebradas el 6 de mayo a favor de los partidos que se han opuesto a los mismos. Y por lo que respecta al canje de los bonos hay incógnitas sin despejar como el efecto que tendrá esta quita en la activación de los CDS o seguros de impago y las consecuencias que ello acarrearía. Responsables de la llamada "troika" (técnicos de la Co-

misión Europea, del BCE y del FMI) y algunos analistas han expresado, antes de que se ejecute el segundo plan de rescate, que aún está en el aire, que hará falta un segundo rescate puesto que la economía griega se halla en estado de coma y los ingresos fiscales continúan cayendo.

En Grecia, según denuncian varias ONG, hay familias con niños que están pasando hambre. La tasa de suicidios se ha disparado. Tuvo una gran repercusión mediática en toda Europa y supuso una conmoción social en Grecia el suicidio, el pasado 4 de abril, de un farmacéutico jubilado de 77 años, Dimitris Christoulas que se pegó un tiro en la cabeza cerca del Parlamento dejando una nota manuscrita en su bolsillo: *"Soy jubilado. No puedo vivir en estas condiciones. Me niego a buscar comida en la basura. Por eso he decidido poner fin a mi vida"*. La periodista María Antonia Sánchez-Vallejo firmaba una crónica el 12 de mayo en Atenas en la que daba cifras escalofriantes: más de una tercera parte de la población está por debajo del umbral de pobreza, el 53% de los jóvenes está en paro y los hogares ingresan la mitad de dinero que en 2010. Sabido es que la xenofobia está aumentando espectacularmente en el país helénico y que un grupo abiertamente neonazi, que exigió a los periodistas que se levantasen para saludar a su líder en su primera comparecencia tras las elecciones, ha entrado en el Parlamento griego con un 6,92% de apoyo popular (426 mil votos).

La gran paradoja, en cualquier caso, es que Europa, la Unión Europea, está dejando que se hunda la cuna de la civilización y de la cultura europea. El país de los padres de la filosofía europea y mundial, donde se inventó la democracia y la política, donde se establecieron los primeros principios importantes de muchas ciencias (de las matemáticas, de la medicina, de la astronomía etc.) donde nació el teatro, donde nació Homero, donde surgieron los juegos olímpicos y tiene sus raíces la carrera maratón, el país que influyó decisivamente en las bases culturales, religiosas y civilizatorias de la Roma clásica... Pues bien, Grecia se está desangrando ante nuestros ojos sin que nuestra conciencia europea, si es que existe, se inmute ni se conmueva. Una Europa dominada por los intereses de los bancos y gestionada por eurócratas bajo la responsabilidad de unos dirigentes políticos que velan por sus intereses político-electorales nacionales cortoplacistas se muestra incapaz de hallar una solución eficaz a una situación que empeora cada día que pasa. Y los ciudadanos y ciudadanas europeos no estamos siendo capaz de mostrar nuestra solidaridad con nuestros conciudadanos griegos ni de presionar a nuestros gobernantes para que asuman consecuentemente su responsabilidad europea con respecto a ese país nuclear de Europa. El caso es que los ciudadanos y ciudadanas de Europa no seríamos lo que somos sin los grandes hombres y mujeres de la Antigua Grecia: sin Sócrates, Platón, Aristóteles o Anaxágoras, sin Eurípides, Homero, Aristófanes, Píndaro o Sófocles, sin Safo, sin Alejandro Magno, sin Pericles o Demóstenes, sin Hipócrates, sin Pitágoras, Arquímedes o Euclides, sin Tales de Mileto o Aspasia, sin Heródoto o Tucídides, sin Fidias o Mirón, etc.

II.4. Construir una ciudadanía europea sólida

Para que el proyecto y la utopía europea, que están en horas muy bajas, sobrevivan hace falta, según una opinión cada vez más extendida, fortalecer la conciencia de ciudadanía europea inyectándole espíritu europeísta e, igualmente, se hace preciso garantizar la primacía de la política sobre los intereses privados, sobre todo los de los bancos.

Si los padres fundadores de la Comunidad Económica Europea, luego Unión Europea, levantasen la cabeza se horrorizarían ante la deriva antieuropeísta que ha adoptado la Unión y muchos de ellos suscribirían seguramente el manifiesto "Indignez vous" de Stéphane Hessel, uno de los redactores de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El espíritu europeísta está

totalmente alicaído y no se avizora por ninguna parte un proyecto europeo que sirva para unir a los ciudadanos y ciudadanas de los países de la Unión en pos de un ideal y de unos objetivos compartidos. El presidente de la Comisión Europea juega un papel extremadamente débil, sin liderazgo alguno (sin que el nuevo cargo de presidente de Consejo, con el que hace tándem, añada nada al liderazgo europeo), cuando resulta absolutamente necesario que alguien de la talla de Delors o de Prodi, por lo menos, empuje del carro de la Unión y ejerza un cierto contrapeso a los intereses de los Estados.

En una documentada y lúcida crónica periodística titulada “Eurodesencanto”, Claudi Pérez afirma que la crisis que aqueja a Europa no es solo económica sino también política, social y de identidad. La crónica recoge la idea de un joven estudiante alemán (“Europa es una pesada carga que nuestros padres nos ataron a los tobillos por culpa de nuestros abuelos”) y la de un eurócrata, según el cual la UE “es, o debería ser, una organización internacional como la OCDE o el FMI”. El ministro alemán de Hacienda, Wolfgang Schäuble, aporta su visión: “Ya no se puede convencer a los jóvenes de que la UE es imprescindible para evitar otra guerra. Hay una generación para la que eso ya no vale. Necesitamos nuevas razones”.

Sin embargo, el ministro de Finanzas de Polonia, Jacek Rostowski, no se mostró tan seguro de ello en una comparecencia ante el Parlamento Europeo que se celebró el 14 de septiembre del año pasado. Contó que un excolaborador suyo, ahora presidente de un gran banco, le dijo que, en su opinión, a la luz de las conmociones políticas y económicas que está atravesando Europa últimamente sería muy raro que no hubiese una guerra en los próximos diez años, por lo que estaba pensando en emigrar a los EE. UU. con su familia. Ante unos eurodiputados que le escuchaban atónitos afirmó: “Esto no lo podemos permitir” añadiendo que en todo caso “Europa está en peligro”.

Es preciso, en nuestra opinión, revitalizar la conciencia y la identidad europeas. Hay que poner sobre la mesa argumentos, intereses comunes, activos y recursos humanos de naturaleza europea. Hay que generar un pensamiento europeísta y alimentar un fuerte movimiento europeo.

El pasado 9 de mayo, día de Europa, se leía un magnífico manifiesto en el Parlamento Vasco, impulsado por Eurobask y firmado por responsables políticos de todas las formaciones y numerosas personalidades. Se afirmaba, entre otras muchas ideas que *“Tras el desconcierto y parálisis inicial, las respuestas a la crisis han puesto de manifiesto la marginación de las instituciones comunitarias, las divisiones internas, el debilitamiento del europeísmo y la contradicción entre las ambiciones europeas comunes y los intereses particulares de los Estados. Nuestra preocupación, va sin embargo más allá. En cada elección europea reciente se pone de manifiesto que Europa no solo se ha debilitado sino que, además, ha contraído una grave enfermedad cuyos síntomas son el populismo, el crecimiento de la extrema derecha y la normalización en los discursos políticos de posiciones extremistas y/o excluyentes”*. Más adelante se dice lo siguiente: *“Renovando nuestro compromiso europeo, los europeístas vascos queremos alzar hoy nuestra voz para afirmar que Europa no es el problema, Europa es la solución. Las dificultades que afrontamos actualmente se deben precisamente al secuestro de la Unión Europea por visiones cortoplacistas que impiden una decidida acción política europea que nos permita superar con éxito la actual crisis”*.

Se pide, entre otras cosas, que se *“reoriente el sistema financiero a su función tradicional: apoyar la eficacia de la economía productiva como uno de los factores generadores de bienestar social”*. Asimismo, se aboga por reivindicar *“una nueva política económica europea que, sin marginar los objetivos macroeconómicos, reducción de deuda y aumento de la competitividad,*

ponga en marcha una nueva revolución verde a través del impulso de la I+D+i, lo que permitirá acelerar el crecimiento económico y la creación de empleo y establecer nuevos instrumentos de cohesión económica y social, necesarios para superar las crecientes desigualdades sociales”.

Concluye así el manifiesto: *“Alertamos por ello sobre los discursos del miedo y el desánimo que solo conducen al fracaso, egoísmo, insolidaridad y a posiciones xenófobas”.*

No podemos estar más de acuerdo con estas palabras. Hay que hacer un esfuerzo especial para impulsar un movimiento ciudadano europeísta y, al mismo tiempo, para reforzar el pensamiento europeísta. El momento es delicado e importante. Edwin Truman, del Peterson Institute opina que Europa “corre el riesgo de romperse por tercera vez en un siglo, esta vez sin tanques ni aviones, con los mercados financieros como única artillería”.

II.5. Los derechos humanos y el Estado social y los derechos sociales: núcleos de los valores europeos

Uno de los valores compartidos más importante de Europa son los derechos humanos y junto con ello la idea de Estado social y democrático de derecho y la construcción del Estado de bienestar o Estado social. Forman parte del ADN de Europa y los ciudadanos y ciudadanas del continente sentimos que todo eso forma parte de nuestra identidad común. Que los valores que subyacen al Estado de bienestar y lo fundamentan son lo que nos une, uno de los patrimonios europeos comunes más importantes. La evolución del capitalismo hacia lo que se denominó economía social de mercado o capitalismo renano es una creación europea. Las dos corrientes político-ideológicas que impulsaron la creación del Estado de bienestar en Europa tras la II Guerra Mundial –y después la Comunidad Económica Europea– han sido la socialdemocracia y la democracia cristiana enraizada en el humanismo cristiano, dos pensamientos políticos genuinamente europeos.

El Estado social y los derechos económicos y sociales y la idea y el proyecto de Europa están, pues, indisolublemente unidos, de manera que la supervivencia y la sostenibilidad del Estado social y de los derechos referidos necesitan de Europa. Pero, de igual modo, la construcción de Europa, una Unión Europea que tenga unos valores y una identidad compartidas, que tenga corazón y alma, que sea mucho más que un espacio de confrontación civilizada de intereses económicos y de intereses de los Estados, necesita sustentarse sobre los valores de la igualdad, de la solidaridad y la fraternidad y de la dignidad humana, que fundamentan el Estado social y los derechos sociales.

He ahí una buena razón, un argumento poderoso, para que todos los europeos y europeas nos unamos en pos de un objetivo común.

II.6. ¿Hay solución?

La crisis financiera que estalla en EE. UU. en septiembre de 2008 ha devenido en crisis de las deudas soberanas de los países europeos, crisis del euro, crisis del Estado de bienestar y crisis de la Unión Europea. Se debería reflexionar a este respecto. Es difícil demostrar que en esa transmutación de la crisis hayan intervenido intereses económicos que buscan la destrucción del euro o intereses ideológicos ultraliberales que persiguen el fin del Estado de bienestar.

Lo cierto es que el Tratado de Maastricht firmado en 1992 ya estableció que la Unión Económica y Monetaria debería tener, entre otros, los siguientes criterios de convergencia: una deuda pública

acumulada inferior al 60% del PIB, y un déficit público anual inferior al 3% del PIB. El Pacto de estabilidad y crecimiento adoptado en 1997 ratificaba esos criterios y fijaba una supervisión fiscal de los países miembros y un régimen sancionador por el incumplimiento de las condiciones del mismo. Se quería asegurar la continuación de la misma disciplina fiscal que se había establecido entre los candidatos a la entrada en el euro con los referidos criterios de convergencia cuando la moneda común se pusiera en marcha (El euro se introdujo en los mercados financieros mundiales, como una moneda de cuenta el 1 de enero de 1999, reemplazando la antigua Unidad Monetaria Europea (ECU). Las monedas y billetes del euro entraron en circulación el 1 de enero de 2002).

¿Había necesidad de un nuevo Tratado europeo de estabilidad fiscal? Este tratado, llamado de estabilidad, coordinación y gobernanza en la unión económica y monetaria, persigue una mayor disciplina fiscal y una mayor integración económica; obtuvo en la cumbre europea de 9 de diciembre de 2011 la aprobación de todos los países de la Unión salvo Reino Unido y República Checa y fue firmado el 2 de marzo del presente año, aunque para su aprobación definitiva necesita la ratificación de los Parlamentos de los Estados o por referéndum popular, como en el caso de Irlanda. Se está en la actualidad en esa fase. La entrada en vigor del nuevo Tratado, si se ratifica, será el 1 de enero de 2013.

Todo parece indicar que el nuevo tratado ha sido impulsado para dar una nueva vuelta de tuerca a las exigencias de rigor presupuestario, endureciendo los criterios fijados en Maastricht, de manera que se establece el objetivo de déficit estructural presupuestario del 0,5% según el calendario que deberá aprobar la Comisión Europea. Pero sobre todo se quiere mandar un mensaje claro a los mercados sobre su cumplimiento, teniendo en cuenta que los criterios de Maastricht no se cumplieron ni se activaron los mecanismos de sanción previstos, seguramente porque Alemania y Francia los incumplieron. Como garantía de cumplimiento ante las reticencias de los inversores financieros el tratado prevé un régimen sancionador más riguroso y exigente. Por otra parte, se ha presionado a los países más vulnerables como España para que incluso antes de la entrada en vigor del tratado se establezcan en la misma Constitución los criterios de rigor presupuestario.

La reforma del art. 135 de la Constitución española, impulsada por el PSOE y el PP y tramitada con urgencia, fue sancionada por el Rey el 27 de septiembre de 2011 y dispone, entre otras normas, que *“El Estado y las Comunidades Autónomas no podrán incurrir en un déficit estructural que supere los márgenes establecidos, en su caso, por la Unión Europea para sus Estados Miembros”*. Las nuevas normas constitucionales han sido desarrolladas y concretadas por la Ley Orgánica 2/2012 de 27 de abril de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. La citada ley orgánica dispone, en relación con la deuda pública, que esta no podrá superar el 60% del Producto Interior Bruto (PIB) o el que establezca la normativa europea; el reparto entre diferentes administraciones territoriales se hará conforme a estos porcentajes: 44% la Administración central, 13% las Comunidades Autónomas y el 3% el conjunto de las corporaciones locales (Ayuntamientos y Diputaciones, principalmente). Con respecto a los Presupuestos de las administraciones públicas se fija el principio de que no podrá haber déficit presupuestario aunque se admite un déficit estructural, justificado en razones de reformas estructurales, del 0,4% del PIB. Según la disposición transitoria primera de la ley en 2020 deberán cumplirse los objetivos de equilibrio presupuestario y de deuda pública señalados.

El informe del instituto europeo de estadística Eurostat recoge los datos oficiales de déficit y de deuda de los países de la UE a 31 de diciembre de 2013. Los relativos al déficit presupuestario de los países más grandes, en función de su economía o de su población, y de los más expuestos al riesgo o vulnerables, expresados en porcentaje del PIB, son los siguientes: Media de la UE (27 países): 4,5%; Media de la Eurozona (17 países): 4,1%; Bélgica: 3,7%; Alemania:

1%; Irlanda: 13,1%; Grecia: 9,1%; España: 8,5%; Francia: 5,2%; Italia: 3,9%; Holanda: 4,7%; Polonia: 5,1%; Portugal: 4,2%; Suecia: 0,3%; Reino Unido: 8,3%.

Por lo que respecta a la deuda pública, estos son los datos de los países mencionados: Media de la UE (27 países): 82,5%; Media de la Eurozona (17 países): 87,2%; Bélgica: 98%; Alemania: 81,2%; Irlanda: 108,2%; Grecia: 165,3%; España: 68,5%; Francia: 85,8%; Italia: 120,1%; Holanda: 65,2%; Polonia: 56,3%; Portugal: 107,8%; Suecia: 38,4%; Reino Unido: 85,7%.

El déficit presupuestario medio de los países del Eurogrupo es de 4,1%, muy inferior al más de 10% de EE. UU. Según Daniel Gros, director del CEPS (Centre for European Policy Studies) "el problema es la distribución de los ahorros dentro de la Eurozona. Hay un exceso de ahorro al norte de los Alpes; la reticencia de los ahorradores del Norte a invertir en la periferia es la raíz del problema". Opina que si el BCE se convirtiera en comprador de última instancia de la deuda rechazada por los mercados el problema desaparecería porque daría garantías y tranquilidad a los ahorradores.

El problema real es la enorme deuda con un elevado nivel de riesgo que tienen los bancos europeos. Nadie sabe, además, a ciencia cierta cuál es el volumen del problema. Se han hecho dos pruebas de resistencia, que han resultado ser un fiasco porque muchos bancos dieron a sus activos inmobiliarios o financieros un valor irreal e inflado. Al final, a trancas y a barrancas, con sustos y con sorpresas, acabará saliendo a la superficie el alcance real de los problemas que tienen los bancos europeos, como ocurrió, por referimos a los casos más recientes, con Dexia o con Bankia, y siempre se encontrará una solución porque, como dice el refranero popular, "la Banca nunca pierde" o, empleando una formulación más sofisticada, hay bancos que son "demasiado grandes" para caer (*too big to fail*) porque afectarían gravemente a todo el sistema financiero y hay que salvarlos a toda costa. Según información dada al Parlamento Europeo por el presidente de la Comisión Europea Durao Barroso el 28 de septiembre de 2011, la aportación que los contribuyentes europeos habrían hecho, sumando ayudas y garantías, para salvar el sector financiero ascendería a 4,3 billones de euros. Además, según señaló en la misma sesión Algirdas Semeta, comisario de Fiscalidad, Unión Aduanera, Auditoría y Lucha contra el fraude, el sector financiero se ha beneficiado de impuestos bajos y de la exención del IVA, que habría supuesto al sector un ahorro de 18.000 millones de euros al año.

Ahora bien, lo que no resulta admisible es que los bancos sean salvados a costa de sacrificar derechos y prestaciones sociales. Si se puede sacar dinero de donde sea para salvar a los bancos, se debe poder sacar dinero también para salvar el Estado social y los recursos necesarios para atender debidamente los derechos sociales.

Hay diferentes soluciones técnicas que se han propuesto que aliviarían las cargas financieras de los Estados y las administraciones públicas; asegurarían, al mismo tiempo, la financiación de sus necesidades, y flexibilizarían y aminorarían las exigencias de recorte del gasto público. Reducirían, por último, la dependencia con los mercados financieros. Veamos cuáles son las soluciones que proponen diferentes expertos o responsables públicos:

- Obviamente, desde los órganos decisorios de la Unión se pueden alargar o flexibilizar los plazos de exigencia del cumplimiento de los criterios relativos al déficit presupuestario y a la deuda pública, como se hizo anteriormente.
- Pueden habilitarse recursos financieros que se destinen a estimular o dinamizar la economía y a crear empleo, a través del Presupuesto de la UE, de los fondos estructurales y de cohesión o por medio de préstamos a los Estados o a las empresas, préstamos concedidos por el Banco Europeo de Inversiones a bajo interés. Cada vez son más las voces que claman por que se estimule la economía no solo para combatir el paro sino para

que con ello se incrementen los ingresos públicos y se pueda asegurar el mantenimiento de los servicios públicos y de las prestaciones sociales y garantizar, al mismo tiempo, el pago de la deuda pública. Olivier Blanchard, economista jefe del FMI y reputado experto en Economía, es, junto con el organismo al que sirve, una de las voces más notables que critica la política de austeridad a secas que están llevando a cabo, con disciplina prusiana, las autoridades europeas. Según él, las medidas de austeridad acompañadas de bajo crecimiento, lejos de reducir las primas de riesgo las acaban aumentando.

- Puede modificarse, según hemos visto anteriormente, el estatus del Banco Central Europeo para que pueda prestar directamente a una tasa baja de interés a los Estados o, si no, tal como han propuesto Rocard y Larrourou, canalizar los préstamos de forma indirecta, a través principalmente del Banco Europeo de Inversiones. El Nobel de Economía Joseph Stiglitz criticó abiertamente el papel del BCE en una conferencia dada en A Coruña el 24 de noviembre de 2011 y le reprochó anteponer el interés de los bancos a los de los países y los ciudadanos. Con respecto a su actuación en la crisis griega dijo que había sido cualquier cosa menos constructiva.
- El Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF), creado por la Unión Europea para hacer frente a la crisis, ha sido útil pero claramente insuficiente. El Mecanismo Europeo de Estabilización Financiera (MEEF), que echa a andar en julio de 2012, que tiene vocación de continuidad y sustituirá a aquel –aunque durante un tiempo convivirán ambas– debería dotarse de los recursos y herramientas necesarios para gestionar debidamente la crisis.
- Pueden emitirse eurobonos, según propusieron en diciembre de 2010 Jean-Claude Juncker, primer ministro de Luxemburgo y presidente del Eurogrupo y Giulio Tremonti, ministro de economía italiano, y han defendido numerosos economistas. Estos bonos, garantizados por la UE, serían emitidos por un organismo de deuda europeo; su emisión evitaría las especulaciones y las dificultades de los mercados financieros y el coste de los intereses según la prima de riesgo de cada país. Pero Alemania y los países que apoyan sus postulados se han opuesto sistemáticamente por entender que ello supondría mancomunar la deuda. En realidad se compartiría solo el riesgo pues los países deberían, obviamente, pagar la deuda contraída a través de los bonos al interés establecido.
- El Consejo de Expertos Económicos de Alemania, un órgano de gran reputación y reconocimiento formado por cinco sabios, que asesora a la Cancillería desde hace 50 años, hizo entrega a comienzos de noviembre del año pasado a la canciller Merkel un voluminoso informe en el que proponían la creación de una herramienta financiera similar a la idea de los eurobonos. Se trataría de crear un fondo de salvación de la deuda, de carácter temporal (20 o 25 años), que tendría como cometido principal financiar las deudas públicas soberanas que superen el umbral del 60% del PIB. El fondo podría tener una capacidad de 2,3 billones de euros y se utilizarían para su dotación las reservas de divisas, el oro de los bancos centrales y parte de la recaudación de algún impuesto como el IVA.
- El presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, presentó el 28 de septiembre del año pasado ante el Parlamento Europeo un proyecto de Directiva para gravar las transacciones financieras en la UE con la que se prevé recaudar unos 57.000 millones de euros anuales. Estos fondos se destinarían a financiar principalmente el presupuesto comunitario. El problema es que esa tasa se aplicaría a partir de 2014. No se comprende por qué no puede entrar en vigor este mismo año.

Lo que está claro a estas alturas es que otra política es posible y que pueden adoptarse, en el seno de la Comisión Europea, del Consejo, del Ecofin, del Eurogrupo o en el Parlamento Euro-

peo –en aquellas materias en las que este tiene poder de codecisión–, decisiones que hagan compatible los objetivos de equilibrio y sostenibilidad presupuestaria y aminoración de las deudas públicas con el mantenimiento de los servicios sociales y del Estado social.

II.7. Avanzar hacia una gobernanza económico-financiera europea

Además de las medidas que habrían de adoptarse a corto plazo, muchos analistas coinciden en la idea de que la Unión Europea debería avanzar en la dirección de una mayor unión económica, fiscal y presupuestaria, alumbrando un verdadero gobierno económico. Sería deseable para ello que empezase a construirse una arquitectura financiera que dé solidez y sostenibilidad al sistema financiero, con el fin de que las administraciones públicas, las empresas y los particulares no estén desprotegidos y sin capacidad de maniobra para atender sus necesidades de financiación. Puede ser razonable que se impongan para todos criterios de contención de déficits y deudas, así como normas estrictas para evitar que las deudas públicas y privadas incurran en la asunción de riesgos excesivos. Pero, en todo caso, la presente crisis ha puesto de manifiesto que para que las autoridades políticas democráticas no vuelvan a estar al albur de intereses privados espurios y de los vaivenes de los mercados financieros se hace preciso que la Unión Europea construya una arquitectura financiera que garantice la primacía de la política sobre los mercados financieros, en definitiva que los representantes democráticos lleven el timón del barco. En esa arquitectura financiera, los poderes públicos habrían de tener un papel decisivo, mediante la constitución o el reforzamiento de entidades financieras públicas y por medio de la acción normativa e inspectora, que ponga límites y condicione la actuación de las entidades financieras privadas.

Hay propuestas que pretenden hacer realidad el objetivo señalado, que van sumando apoyos entre los expertos, las organizaciones sociales y la ciudadanía y que entendemos deberían ser tomadas en consideración. Resulta necesario que existan poderosas herramientas financieras de naturaleza pública. La Unión Europea debería contar con una potente banca pública (dando un nuevo papel, por ejemplo, al Banco Europeo de Inversiones o creando una entidad nueva). Cabría plantearse que el Banco Central Europeo se transforme en una entidad similar a la Reserva Federal de EE. UU.

Se ha propuesto, por otra parte, la creación de una agencia pública europea de calificación de riesgos que rompa el oligopolio que constituyen las archiconocidas tres agencias privadas de calificación, que sirven a intereses privados.

Sean las que fuesen las soluciones técnicas, lo que resulta insoslayable para proteger y dar estabilidad y sostenibilidad al modelo de Estado social y democrático de derecho que conocemos es articular mecanismos, entidades y herramientas financieras públicas en el marco de la Unión Europea.

Hacemos nuestras, por otra parte, las ideas que, para servir a los intereses generales derivados del objetivo señalado en el párrafo precedente, propugnan una mayor regulación del mercado financiero, que se ponga fin a los paraísos fiscales, que se prohíban determinadas operaciones financieras altamente especulativas (por ejemplo, las llamadas ventas en corto) que pueden producir daños enormes a las haciendas y a las bolsas de los países más vulnerables, y que, asimismo, se impongan cargas impositivas a las transacciones financieras internacionales, que en la actualidad están exentas de tributación.

El sistema financiero debería estar al servicio de la economía productiva, de la economía real. Además, habría de estar regulado y controlado para evitar que se vuelvan a producir actuaciones

especulativas e incompetentes de algunos de sus gestores que ocasionen, como ha ocurrido en la presente crisis, terremotos de gran magnitud en el sistema económico-productivo, en el sector público y en el tejido social, como está ocurriendo desde septiembre de 2008.

II.8. Una Unión Europea más democrática

Resulta muy desalentador que hayan sido Merkozy (el tándem Merkel y Sarkozy) –hasta las recientes elecciones presidenciales francesas, que auparon a la presidencia de ese país a François Hollande– y los presidentes del BCE (Trichet primero y después Draghi) quienes hayan llevado la voz cantante en la conducción de la crisis. Los Parlamentos de los países que forman parte de la Unión y el Parlamento Europeo apenas han tenido capacidad de intervención en el proceso de toma de decisiones. La Comisión Europea y su presidente José Manuel Durao Barroso, el Consejo Europeo y su presidente Hermann Van Rompuy, el Ecofin –el consejo de los ministros de finanzas de la UE– o el Eurogrupo –formado por los ministros de finanzas de la Eurozona, presidido hasta ahora por Jean-Claude Juncker–, incluso las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno, todos ellos han tenido un papel muy diluido en el proceso que comenzó a finales de 2008. Ello ha puesto de manifiesto el enorme déficit democrático que arrastra la UE y ha debilitado hasta extremos muy preocupantes el proyecto europeo. El sueño europeo de quienes pusieron en marcha las primeras instituciones comunitarias está a punto de fenecer.

La gestión de la crisis ha puesto, pues, en evidencia un gigantesco y muy preocupante déficit democrático en la Unión Europea. Y lo que es peor aún, entidades privadas como las principales agencias de calificación de riesgos y las instituciones de calificación crediticia han adquirido un poder gigantesco que ha condicionado y condiciona la actuación de los representantes políticos. Muchos ciudadanos y ciudadanas de la Unión Europea, sobre todo los de los países más vulnerables pertenecientes a la Eurozona, sienten que su voz y su voto apenas cuentan en el proceso que está gestionando la crisis.

III) ANTE LA CRISIS: MÁS ESTADO SOCIAL Y MÁS DERECHOS SOCIALES

La crisis financiera está afectando gravemente a las cuentas públicas de las administraciones públicas, que se ven obligadas a reducir sus presupuestos y, en consecuencia, a recortar el gasto público y el gasto social. A su vez, la crisis financiera ha afectado a la economía productiva, que se halla en la mayoría de los países europeos en un estado de estancamiento o de recesión, lo cual genera una disminución de los ingresos fiscales. El cumplimiento del déficit del 3% en 2013 y de un casi 0% en 2020 por imperativo de las autoridades europeas en un contexto de no crecimiento económico como el que auguran los expertos económicos está conduciendo a un notable adelgazamiento del sector público, que trae y traerá consigo despidos de empleados públicos, eliminación o privatización de organismos y servicios públicos así como el deterioro de la calidad de los servicios públicos.

La situación está afectando, como es bien sabido, al empleo. Está creciendo de manera alarmante el paro, así como las situaciones personales y familiares que se encuentran en el límite de la pobreza y de la exclusión social, cuando no por debajo de los umbrales ligados a las necesidades de una vida digna. No se avizoran, por otra parte, en el horizonte próximo posibilidades de crea-

ción de empleo, al menos en proporciones significativas, de empleo en los sectores tradicionales de la economía como la agricultura, la construcción, la industria, o el turismo, pero tampoco en los sectores económicos más nuevos como las telecomunicaciones o las TIC, los transportes o los servicios financieros (la reestructuración del sector financiero, según una crónica de María Jesús Pérez del 2 de abril del presente año, se calcula que supondrá en España 30.000 empleos menos; la multinacional Sony plantea reducir, en el curso de este año, su plantilla en un 6%, lo cual suponen 10.000 puestos de trabajo; el presidente de Telefónica de España, una de las empresas más rentables, anunció el año pasado un plan para reducir su plantilla en España un 20%, 6.400 puestos de trabajo).

El impulso a la demanda interna, mediante políticas fiscales eficaces, podría generar el aumento de las ventas en el comercio y por tanto un aumento del empleo en dicho sector.

Ahora bien, diversos estudios nos indican la necesidad, a medio plazo, de que en Europa se creen millones de puestos de trabajo para que la población activa tenga la entidad suficiente que permita la sostenibilidad del Estado social.

III.1. Los yacimientos de empleo principales están en los servicios sociales

Los yacimientos principales de empleo, según los expertos, se hallan en buena medida en Europa en el amplio campo de los servicios sociales, es decir en los servicios de asistencia a las necesidades ligadas al mantenimiento del Estado social o de bienestar, o lo que es lo mismo a las necesidades de las personas que precisan de prestaciones o ayudas para garantizarles sus derechos fundamentales a la dignidad, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud y a la igualdad.

El Estado social y los derechos sociales tienen por delante en nuestro país un amplio recorrido hasta alcanzar niveles óptimos. Mencionaremos seguidamente los ámbitos o situaciones que habrían de ser objeto de una ampliación o profundización de las políticas públicas asociadas a los fundamentos del Estado social:

- 1) Los servicios de asistencia a las personas dependientes, esto es a personas que tienen limitada su autonomía personal (personas con discapacidad, personas con enfermedades mentales, personas con enfermedades crónicas, personas con enfermedades raras etc.).
- 2) Asistencia a las personas mayores en general. Se prevé que en 2020 una de cada cuatro personas residentes en Euskadi tendrá más de 65 años; aun cuando la mayoría de estas personas disfrutarán de una situación de autonomía personal casi plena la preservación de su salud y de su calidad de vida demandarán la habilitación de recursos de carácter socio-sanitario-cultural. La asistencia y atención domiciliaria tiene un amplio desarrollo en el futuro próximo si queremos homologarnos a los países más avanzados.
- 3) Servicios de cuidado a niños y niñas de 0 a 3 años para posibilitar la conciliación de la vida familiar y laboral y para favorecer el incremento de la natalidad; recursos y servicios para atender debidamente las necesidades de niños, niñas y adolescentes con trastornos de conducta.
- 4) Servicios sociales para prever, detectar y atender situaciones de pobreza y de exclusión social y para trabajar en programas de inclusión social.
- 5) Recursos, programas y desarrollo de planes para trabajar en el ámbito de la igualdad y de la erradicación de actitudes y contravalores sexistas, machistas, racistas, xenófobos, ho-

mófobos etc.; recursos para trabajar en la prevención, detección y atención de situaciones de maltrato a mujeres víctimas de violencia de género, a personas mayores víctimas de maltrato, a adolescentes y adultos de orientación homosexual o de identidad transexual, a personas inmigrantes, a personas gitanas, etc.

- 6) Mejora y aumento de los servicios ligados al derecho a la educación, sobre todo en lo relativo a la educación especial, a la educación en valores, a los servicios que permitan una mejor conciliación de la vida laboral y familiar de los padres y madres, a la formación de los maestros, maestras y profesores/as, al reforzamiento de los servicios auxiliares, etc.
- 7) Mejora y aumento de los servicios ligados al derecho a la salud. Cabe mejorar la asistencia domiciliaria a los enfermos crónicos, falta por desarrollar los servicios de naturaleza socio-sanitaria, así como los de carácter socio-educativo-sanitario.

III.2. La participación del sector privado y del Tercer Sector en los servicios sociales. La dirección de los poderes públicos. La financiación de los servicios y prestaciones sociales

Podrá objetarse que en la coyuntura actual no resulta posible la creación de empleo público que diera satisfacción a las demandas planteadas. Sin embargo, el mantenimiento, sostenibilidad y desarrollo del Estado social y de los derechos sociales, así como la búsqueda de nuevos yacimientos de empleo exigen necesariamente abordar las cuestiones señaladas, que pueden encontrar modelos diferentes en función de la diversidad de proyectos políticos existentes. Pertenecen al ámbito netamente político determinar el papel de las empresas privadas en la gestión de los servicios referidos o, en el caso de que sean prestados directamente por las administraciones públicas, el modo de financiarlos: mediante un aumento de los impuestos o por medio del cobro de tasas o de precios públicos. El Ararteko no debe formular propuestas que incidan en ese ámbito estrictamente político.

Ahora bien, la garantía debida de los derechos sociales, de los derechos de las personas usuarias, así como la garantía de los derechos de los trabajadores y de unas condiciones de trabajo dignas traen consigo obligaciones para los poderes públicos. Aunque en la construcción de infraestructuras ligadas a los servicios públicos o a los recursos sociales (carreteras, redes eléctricas, vías de ferrocarril, escuelas, hospitales, residencias para personas dependientes, centros de menores etc. etc.) participen empresas privadas, y aunque la gestión de los servicios derivados o asociados a las citadas infraestructuras sea encomendada a entidades privadas, los poderes y administraciones públicas han de asumir y ejercer con todas las consecuencias las potestades normativas para regular dichos servicios y establecer sus condiciones, las potestades de inspección y de control y las potestades sancionadoras.

Últimamente, se está abriendo paso un nuevo concepto: el cuarto sector, para referirse a aquellas empresas privadas que tienen fines sociales. Confiemos en que no se trate de una mera operación de marketing y que el Cuarto Sector suponga un salto cualitativo con respecto al clásico Segundo Sector empresarial, de modo y manera que el sector de las empresas que trabajan en el campo de los servicios sociales (educación, sanidad, tercera edad, etc.) sumen a la búsqueda del beneficio la asunción de compromisos para con los objetivos y fundamentos del Estado de bienestar, más allá de los códigos de la llamada responsabilidad social corporativa.

En cualquier caso, un sector que debería contar con el apoyo pleno y decidido de los poderes públicos, tanto vascos como europeos, en el Tercer Sector, que agrupa a las organizaciones sin ánimo de lucro. Las entidades de este sector que trabajan en el ámbito de la intervención social

realizan una extraordinaria labor. Muchas de ellas cuentan con personal laboral contratado y todas ellas tienen un número significativo de personas que trabajan de forma desinteresada en tareas de voluntariado social. Según datos del Consejo Vasco de Bienestar Social recogidos en el informe extraordinario del Ararteko "Condiciones de trabajo en el Tercer Sector de intervención social", publicado en junio de 2008, el sector no lucrativo de acción social de la CAPV estaría compuesto por 1.569 entidades, a las que pertenecerían un total de 181.185 personas. 18.612 personas trabajan de forma remunerada en el sector y 57.846 lo hacen de forma voluntaria, sin recibir remuneración. Este voluntariado social es uno de los mejores activos que cualquier sociedad tiene porque encarna los mejores valores éticos y sociales que engarzan, además, con los fundamentos del Estado social o de bienestar, que se basa, como es bien sabido, en la solidaridad y en la garantía de la procura existencial y de la vida digna a todas las personas. Los poderes públicos han de evitar la competencia desleal de las empresas para con las organizaciones sociales y han de dotar a estas de los recursos necesarios y de la seguridad jurídica y económica precisas para garantizar la sostenibilidad de las organizaciones y de los programas que gestionan. Asimismo, en consonancia con las conclusiones y recomendaciones contenidas en el informe del Ararteko mencionado anteriormente, entendemos que también corresponde a los poderes y administraciones públicas velar por la calidad de los servicios que prestan estas organizaciones así como por las condiciones laborales de los trabajadores que se hallan empleados por las mismas.

Desde nuestra posición institucional, debemos aportar los resultados y las recomendaciones de nuestro trabajo diario y hacernos eco de la opinión de muchos expertos, todo lo cual nos lleva a afirmar con determinación que es deseable, necesario y posible la ampliación y desarrollo de los derechos sociales y del Estado social y democrático de derecho con el doble objetivo de mejorar la calidad de nuestra democracia y de crear empleo. Obviamente, tanto si los nuevos empleos relacionados con la ampliación de los servicios sociales son generados en el seno del sector público como si se impulsa la participación del sector privado, es evidente que es necesario un esfuerzo económico inversor. Por ello, debemos insistir en la idea de que se necesitan herramientas financieras con el objeto de invertir en desarrollo e innovación sociales y en servicios sociales. Puede ser perfectamente compatible reducir los déficits y las deudas públicas con la habilitación de fondos de inversión destinadas a dar un fuerte impulso al Estado social en Europa (a través del Presupuesto de la Unión Europea y de fondos económicos *ad hoc*, o por medio del Banco europeo de inversiones o de herramientas o vehículos financieros de nuevo cuño).

Es constatable que los servicios y prestaciones que constituyen el contenido del Estado social o Estado de bienestar están sufriendo recortes o limitaciones, en Euskadi, en España y en muchos países de la Unión Europea. La causa de ello es el decremento del gasto público, que también está afectando al gasto social.

Ahora bien, a las políticas presupuestarias restrictivas se le suman las exigencias derivadas de cambios estructurales que se están produciendo en los países de la UE, sobre todo en lo relativo a la estructura poblacional, que conllevan la necesidad de garantizar la sostenibilidad o el mantenimiento en el tiempo del Estado social. A problemas coyunturales por todos conocidos se le suman problemas estructurales o sistémicos que también han de ser abordados.

La situación, es preciso reconocerlo, es extremadamente compleja. Estamos viviendo momentos verdaderamente históricos. Debemos ser conscientes de que existe un riesgo real de que el Estado social sea desmantelado o cuando menos que sufra una merma considerable y que la crisis dé lugar a una redefinición o replanteamiento de dicho Estado social o de bienestar que resulte irreconocible según las bases en las que se sustenta actualmente.

III.3. Los derechos sociales son derechos humanos

El Estado social forma parte del ADN de los países que forman la Unión Europea, es algo consustancial al contrato social y a los ordenamientos constitucionales en que se basan los fundamentos de los Estados que conforman la Unión. La Constitución española de 1978 establece en su preámbulo como primer objetivo de la Carta Magna “Garantizar la convivencia democrática dentro de la Constitución y de las Leyes conforme a un orden económico y social justo” y en su artículo primero define a España como un Estado social y democrático de Derecho. En estos principios se fundamentan los pilares que conforman el Estado social y los derechos sociales: el derecho a la igualdad real y efectiva (art. 9-2), el derecho de educación (art. 27), el derecho a la protección a la salud (art. 43), el derecho al trabajo (art. 35), así como los derechos laborales (arts. 28, 37, 40, 42), el derecho a las prestaciones derivadas de situaciones de necesidad (desempleo etc.), a través de un sistema público de seguridad social (art. 41), particularmente el derecho de las personas mayores a la suficiencia económica y a percibir pensiones, el derecho a una vivienda digna y adecuada (art. 47), el derecho de las personas disminuidas físicas, sensoriales o psíquicas a disponer de un sistema de protección que les garantice el ejercicio de los derechos constitucionales.

La Constitución también establece el siguiente mandato a los poderes públicos: “Los poderes públicos promoverán las condiciones para la participación libre y eficaz de la juventud en el desarrollo político, social, económico y cultural” (art. 48). Una juventud que no tiene, en estos momentos, en una proporción demasiado alta, garantizados ni el derecho al trabajo ni el derecho a la vivienda.

El Ararteko ha hecho público recientemente un estudio titulado “*Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica*” (incluido en este volumen), en el que reflexiona sobre los principios de derechos humanos que deben guiar el diseño de las políticas públicas. Entendemos que es necesario dotar de significado al compromiso con los derechos humanos manifestado recurrentemente por los representantes políticos.

Más allá del discurso, una apuesta decidida por los derechos humanos tiene una serie de implicaciones prácticas que los poderes públicos deben hacer suyas para honrar sus compromisos. Partiendo de principios fundamentales como la igualdad y no discriminación, la universalidad, indivisibilidad e interdependencia de todos los derechos, y los derechos a la reparación, la participación activa y al acceso a la información, el Ararteko presenta una serie de recomendaciones prácticas para los poderes públicos: A) La legislación en desarrollo de los derechos fundamentales debe ajustarse a los parámetros más garantistas del Derecho internacional de los derechos humanos; B) Las políticas públicas deben estar encaminadas a garantizar la igualdad, entendida como capacidad y autonomía personales y como valor vertebrador de una sociedad democrática; C) Las políticas y los servicios sociales son instrumentos para la materialización de los derechos socioeconómicos y fuente de creación de empleo, prosperidad y cohesión social; D) Es necesario contar con datos desagregados para evaluar el nivel de acceso y disfrute de los derechos socioeconómicos por parte de todos los colectivos sociales; E) Son los poderes públicos quienes soportan la carga de probar, mediante evaluaciones de impacto en derechos humanos, que los recortes se justifican a la luz del conjunto de los derechos socioeconómicos y en plena utilización del máximo de los recursos disponibles; F) Los derechos civiles (principalmente, el derecho de reunión y el derecho de asociación) son garantías ciudadanas del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de los poderes públicos; G) Todas las personas deben contar con información detallada y relevante, y tener la posibilidad de participar de manera significativa y en condiciones de igualdad en las decisiones que les afectan.

III.4. El reto de garantizar el mantenimiento, el desarrollo y la sostenibilidad de los derechos sociales

Los derechos económicos y sociales son, pues derechos constitucionales y son derechos humanos. Por consiguiente, existe un deber para los poderes públicos (con mandatos muy concretos en diversas disposiciones constitucionales y en el derecho internacional de los derechos humanos) para que articulen las políticas públicas que sean necesarias para proteger, salvaguardar y mantener los derechos sociales. El derecho a la dignidad, recogido en el artículo 10 de la Constitución, que se erige en el pórtico del sistema de derechos y libertades del título primero de la misma, atraviesa, de un modo transversal, todos los derechos y les otorga un contenido mínimo asociado a la vida digna que resulta insoslayable para los poderes públicos.

Hay, en este sentido, dos grandes tareas que habría que acometer cuanto antes. La primera de ellas es articular una arquitectura financiera y unas políticas presupuestarias que permitan el mantenimiento y el desarrollo del Estado social. Este objetivo es factible. Estamos viendo cómo ese objetivo se está cumpliendo en países europeos como Noruega, Suecia, Finlandia, Dinamarca, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Suiza o Austria, o en países no europeos como Canadá, bien es cierto que habiendo realizado reformas estructurales en muchos de ellos para garantizar, precisamente, la sostenibilidad del Estado social. Pero es que, además de posible, el desarrollo del Estado social en países con elevados índices de paro como el nuestro resulta necesario porque de ese desarrollo depende en gran medida la creación de muchos puestos de trabajo.

La segunda gran tarea es, a nuestro juicio, reconstruir sobre nuevas bases el contrato social en el que se basa el Estado social. No es posible la sostenibilidad del Estado social y de los derechos sociales si no hay un sistema de valores sociales ampliamente compartido basado en la solidaridad y en la confianza en el sistema y en las instituciones que gestionan los servicios y prestaciones sociales. Creemos que esos valores se hallan también en crisis. Es urgente reconstruirlos y recuperar la solidaridad y la confianza. Es preciso que todos asumamos de buen grado la cuota de responsabilidad social que nos corresponde y, en consecuencia, contribuyamos fiscalmente a las arcas públicas, eliminando todo tipo de fraude y, por otra parte, hagamos un uso responsable y conforme a nuestras necesidades de las prestaciones y servicios sociales. Es preciso y apremiante que impulsemos la solidaridad intergeneracional para crear las condiciones que permitan a nuestros jóvenes tener una vida, un trabajo digno y una vivienda digna. En relación con ello, los poderes públicos deberían hacer un esfuerzo especial para ligar de una manera más eficaz la formación de los niños y niñas, adolescentes y jóvenes con las previsiones a corto, medio y largo plazo del mercado de trabajo.

Resulta apremiante, en este orden de cosas, llevar a cabo una profunda regeneración moral de todo el sistema político-institucional con el fin de que la ciudadanía recupere la confianza en las instituciones (vascas, españolas y europeas) y se sienta partícipe del sistema, que debería dotarse de eficaces vías de participación e interacción con las mujeres y hombres que conforman la comunidad sociopolítica; con el fin de que los valores de solidaridad social sean asumidos realmente por la ciudadanía y en consecuencia esta asuma como algo propio y necesario las aportaciones a las arcas públicas de impuestos, tasas y precios públicos. Se hace preciso, asimismo, que los representantes políticos consigan ejercer realmente la dirección en la gestión de los asuntos de la polis sometiendo a los mercados y a sus poderosos lobbies.

CRISIS ÉTICA Y DERECHO HUMANO A LA VIDA DIGNA

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

*Presidente de la Fundación para una Cultura de Paz
y ex director general de la UNESCO*

1. La gran transformación: de súbditos a ciudadanos

En primer lugar, deseo agradecer sinceramente al Ararteko que me haya invitado a participar en estas jornadas. También quiero felicitarle por la elección del título de las mismas: *“Los derechos sociales en tiempos de crisis: Hay solución; busquemos alternativas”*. Esto es precisamente lo que solicita la sociedad. Ya no se trata de realizar diagnósticos. Hemos llegado a un punto en el que lo realmente importante es la acción.

Nunca los jóvenes estuvieron tan preparados como lo están ahora. Nunca hubo la posibilidad de movilidad geográfica que existe hoy. Hasta hace muy pocos años, la gente nacía, vivía y moría en unos pocos kilómetros cuadrados. Estaba muy confinada, tanto desde el punto de vista intelectual como territorial. Hasta épocas recientes, sentíamos o nos veíamos obligados a sentir un respeto total hacia el mando, cuyos designios eran indiscutibles. Históricamente, las mujeres no han participado en la toma de decisiones. Algunos países fomentaban y otros se veían compelidos a aceptar que si quieres la paz, tendrás que prepararte para la guerra. Esta ha sido nuestra historia.

Ahora en lugar de esta historia, tenemos una crisis, lo que significa que tenemos una oportunidad. Tenemos que buscar alternativas. Porque hay soluciones. Por primera vez en la historia hay soluciones. ¿Por qué? Porque los súbditos, los callados, los obedientes, los atemorizados, los silenciosos... todos dejarán por fin de serlo. Este es el momento de dejar de ser súbditos para ser ciudadanos.

Hoy tenemos la oportunidad de materializar la gran visión manifestada en el preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas en 1945. Con los cañones aún humeantes, hablaba aquel texto de *“Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas”*. No se refería a los gobiernos o a los Estados, sino a los pueblos, para afirmar el compromiso de estos para *“preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”*, para *“reafirmar la fe en los derechos fundamentales”*, para promover la justicia y el progreso social.

Tenemos que recuperar aquellos compromisos. Lo que no podemos hacer es dejar a la siguiente generación un desbarajuste conceptual. No podemos decirles: “Miren ustedes: las condiciones ambientales se están deteriorando, pero no importa, porque, como nosotros solo podemos estar pendientes del Ibex 35 y tenemos que reducir la prima de riesgo, no tenemos tiempo para frenar el calentamiento global”. Esto es inadmisibile. Y mientras tanto, llegamos a puntos de no retorno en la destrucción del medio ambiente.

2. (r)Evolución

Hace ya muchos años escribí en la pizarra: “Revolución”. Era una época en la que era poco habitual leer esta palabra en las pizarras. Pero después taché rápidamente la “R”, y dije: “Evolución”. Como profesor de bioquímica, lo que les recomiendo es la “evolución”. Tenemos que aceptar que hay cosas que tenemos que cambiar, y que hay cosas que tenemos que conservar. Esto es la evolución. Ahora bien, si no viene la evolución, si no somos capaces de cambiar, entonces vuelve la “R”: “Revolución”. Y la Revolución no suele ser buena, porque va acompañada de violencia. Y la violencia, al final, siempre es mala.

Tenemos que vencer la inercia. Tenemos que decir: “Sí, busquemos alternativas, porque hay soluciones”. Y lo que tenemos que hacer es encontrarlas. Y para encontrarlas, tenemos que conocer la realidad. Y la tenemos que conocer con rigor. Yo soy un científico, y sé que la realidad, si no la conocemos, no la podemos transformar. Si la conocemos superficialmente, la podemos transformar superficialmente. Si la conocemos en profundidad, la podemos transformar en profundidad.

3. Superando obstáculos: de las armas a la seguridad; de la seguridad a la paz; de la paz a la libertad

Uno de los obstáculos más importantes para el rigor y el conocimiento científico es la falta de información. Hay poderosos grupos de interés que nos la ocultan deliberadamente. Uno de ellos, uno de los más importantes, es el dominio militar.

En el año 1961, el presidente Eisenhower cedía el poder a un joven J. F. Kennedy. En ese momento le dijo algo que luego se supo qué fue: "Señor Presidente: solo hay un poder más importante que el suyo en el mundo; el del complejo bélico industrial de los Estados Unidos".

Lo tenemos que saber: hay una potencia inmensa que dice: "Si quieres la paz, prepara la guerra. Prepara la guerra... prepárate para la guerra, gastemos para la guerra". ¡Esto no es tolerable! Por eso, tenemos que buscar alternativas. Tenemos que proponer nuevas soluciones. No podemos mantener estos niveles de gasto militar, que no hacen sino causar muertes y más muertes. Esto ya lo vio el presidente Woodrow Wilson en la Primera Guerra Mundial, lo que le llevó a impulsar la Sociedad de Naciones y proponer el "Convenio para la paz permanente". Sin embargo, finalmente Estados Unidos no se unió, por decisión del Senado, a la Sociedad de Naciones, porque los poderes fácticos del país insistían en invertir en armamento y seguridad... Y así fue como llegó la Segunda Guerra Mundial, tras la cual "*Nosotros, los pueblos*" asumimos unos compromisos de cara al futuro.

Esos compromisos demandan superar la lógica perversa de la seguridad por encima de todo. Hemos de trabajar juntos en clave de cooperación internacional. La solución del mundo es... ¡compartir! Esto es la democracia, a fin de cuentas. Es partir con los demás lo que tenemos, incluida nuestra experiencia, y nuestros conocimientos. Por eso, la Constitución de la UNESCO de 1945, que es de una belleza extraordinaria, dice "*que una paz fundada exclusivamente en acuerdos políticos y económicos entre gobiernos no podría obtener el apoyo unánime, sincero y perdurable de los pueblos, y que, por consiguiente, esa paz debe basarse en la solidaridad intelectual y moral de la humanidad*", por lo que los Estados, "*persuadidos de la necesidad de asegurar a todos el pleno e igual acceso a la educación, la posibilidad de investigar libremente la verdad objetiva y el libre intercambio de ideas y de conocimientos, resuelven desarrollar e intensificar las relaciones entre sus pueblos, a fin de que estos se comprendan mejor entre sí y adquieran un conocimiento más preciso y verdadero de sus respectivas vidas. En consecuencia, crean por la presente la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, con el fin de alcanzar gradualmente, mediante la cooperación de las naciones del mundo en las esferas de la educación, de la ciencia y de la cultura, los objetivos de paz internacional y de bienestar general de la humanidad, para el logro de los cuales se han establecido las Naciones Unidas, como proclama su Carta*". Cuatro son, según la Constitución de la UNESCO, los principios democráticos fundamentales: la justicia, la libertad, la solidaridad intelectual y la solidaridad moral. La concurrencia de dichos principios constituye la base para la paz.

Y de la paz a la libertad, la misma libertad que inspiró la adopción de la Declaración Universal de Derechos Humanos en 1948, la que concebía una comunidad internacional de pueblos compuestos por seres humanos "*libres e iguales en dignidad y derechos (que), dotados de razón y conciencia, tienen el deber de comportarse fraternalmente los unos con los otros*". Esta libertad no es la libertad que decían defender Thatcher y Reagan cuando sentaron las bases de la globalización. Esta libertad de la que habla la Declaración de 1948 es bien contraria a la que conllevó la sustitución de los principios democráticos por las leyes del mercado y de las Naciones Unidas pro grupos plutocráticos.

4. “Si quieres ser feliz, no aceptes nunca lo que consideres inaceptable”

Mi madre era una mujer muy modesta de origen, pero era una mujer muy inteligente. Recuerdo que, cuando tenía yo 16 o 17 años, me dijo: “Si quieres ser feliz, no aceptes nunca lo que consideres inaceptable”. Es la lección más importante que he recibido yo en mi vida.

Me temo que hemos aceptado lo inaceptable. Hemos aceptado que nos sustituyan los principios democráticos y la justicia social por el mercado, y hemos aceptado que nos sustituyan un sistema multilateral de relaciones internacionales, con todas sus deficiencias, por un sistema de corte minimalista tipo G-7, G-8 o G-20 reservado a las potencias más ricas del mundo y, de vez en cuando, a algunas de las economías emergentes. Hemos aceptado que nos cambien la *democracia* por *plutocracia*. Y esto es sencillamente inaceptable.

Tenemos que liberarnos del miedo proclamando, como ya hizo de forma maravillosa la Declaración Universal de Derechos Humanos, *“como la aspiración más elevada del hombre, el advenimiento de un mundo en que los seres humanos, liberados del temor y de la miseria, disfruten de la libertad de palabra y de la libertad de creencias”*.

5. Defendamos la libre circulación... de la palabra

Es la primera de las funciones de la UNESCO, según el artículo primero de su Constitución: *“Facilitar la libre circulación de las ideas por medio de la palabra y de la imagen”*.

Lo decía antes: si queremos solucionar un problema, antes tenemos que conocerlo. Si lo conocemos de una manera parcial, sesgada o epidérmica, la solución será necesariamente ineficaz. Tenemos que entender y resolver la raíz de los problemas. Y para ello es fundamental garantizar la libertad en la producción científica y el acceso de todas las personas a la ciencia. Decía el profesor Bernard Lown, Premio Nobel de la Paz en 1985: *“Cerremos los ojos y dejemos de ver lo que iluminan los focos de los medios de comunicación. Miremos el conjunto. Miremos lo invisible. Y entonces sí, entonces sí que veremos el cuadro. Porque no solo sabremos lo que es extraordinario, lo que es noticia –por eso es noticia: porque es extraordinario–, sino que conoceremos la realidad en su conjunto. Al ver los invisibles, seremos capaces de hacer los imposibles”*.

6. El derecho a la vida digna y el derecho a la resistencia

A lo largo de mi vida he tenido la ocasión de visitar África en muchas ocasiones. Los africanos me han enseñado muchas cosas. Conociéndoles he descubierto los grandes principios de la vida digna. El derecho a la vida no tiene nada que ver con la defensa a ultranza del cigoto y del feto, como intentan hacernos creer algunas instituciones políticas y religiosas. El derecho a la vida no es el derecho a la existencia o a la subsistencia. El derecho a la vida no es derecho auténtico si no protege una vida en dignidad.

El gran problema de nuestro tiempo se llama NTD: Nos Tienen Distráidos. El déficit, la prima de riesgo, el fútbol (y que conste que a mí me gusta el fútbol)... Si queremos ser ciudadanos, tenemos que decir no las distracciones excesivas. Tenemos que liberarnos del miedo y ser rebeldes. Ya lo dice la Declaración Universal de Derechos Humanos: Los ciudadanos tenemos el *“supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión”*.

7. A modo de conclusión: no cometamos más delitos de silencio

Ser ciudadanos y no súbditos conlleva una gran responsabilidad: No podemos cometer más delitos de silencio. Cuando llegué a la Unión Soviética por primera vez me pregunté: ¿Qué es peor, ser silenciado o ser silencioso? Porque el silenciado lo es porque está compelido a serlo. Pero el silencioso lo es porque quiere. Y esto es intolerable. Tenemos que expresarnos en libertad. Tenemos que actuar. Tenemos los medios para hacerlo.

Europa tiene una gran responsabilidad ante sí. En las últimas décadas y en los últimos siglos hemos saqueado recursos naturales por todo el mundo, hemos invadido y ocupado países, hemos alimentado y protegido dictaduras en los mismos países que años atrás habíamos colonizado. La actual crisis tiene que ser una oportunidad para introducir cambios radicales en la deriva de Europa. Si queremos evitar el declive ético del continente, Europa tiene que cambiarse a sí misma para jugar un papel distinto en el escenario mundial. Europa tiene que ser fiel al multilateralismo, a la democracia y a la libertad.

Todo esto no es una utopía irrealizable. Es una necesidad. Ya no somos súbditos. Ahora somos ciudadanos. Es un cambio histórico. Tenemos que participar activamente. La democracia no consiste en votar en una urna cada cuatro años. La democracia no consiste en "ser contado", sino en contar como ciudadanos. Hoy como ciudadanos podemos encontrar nuevas soluciones. Hoy los ciudadanos podemos reforzar las democracias. Hoy los ciudadanos podemos decir no a un sistema plutocrático de relaciones internacionales. Hoy los ciudadanos podemos decir no a un sistema económico neoliberal. Vivimos momentos fascinantes. Indignémonos, reaccionemos, actuemos y aceptemos el reto de rechazar lo inaceptable.

LA SOSTENIBILIDAD DEL ESTADO SOCIAL

VICENÇ NAVARRO

*Catedrático de Políticas Públicas de la Universidad Pompeu Fabra
y profesor de Políticas Públicas de The Johns Hopkins University*

El fenómeno conocido en los medios de comunicación como “la crisis del euro” está afectando a todos los países de la Eurozona y, muy en particular, a los países de la periferia de la Eurozona, Portugal, Irlanda, Grecia y España (conocidos en la literatura anglosajona como PIGS). Estos países se encuentran sumergidos desde hace cuatro años en una profunda crisis económica y financiera de la cual tienen grandes dificultades para salir. Mucho se ha escrito sobre las causas de tal situación, pero la bibliografía más extensa en el análisis de este tema ha sido la literatura científica de ciencias económicas, que ha analizado la crisis del euro como un fenómeno predominantemente monetario y económico y no como un fenómeno político. En realidad, el contexto político de tal crisis es determinante en la génesis y desarrollo de tal crisis y sus consecuencias en los países PIGS.

Estos países tienen unas características políticas comunes y diferenciales que explican que estén ahora sumidos en la Gran Recesión. Todos ellos han tenido gobiernos totalitarios o autoritarios o profundamente conservadores durante muchos años. En estos países, las fuerzas conservadoras han sido, durante gran parte del siglo XX, las fuerzas dominantes en su vida económica, financiera y política. España es un ejemplo de ello. Durante 40 años estuvo gobernada por una dictadura ultraconservadora que se caracterizó por una enorme represión (por cada asesinato político que cometió Mussolini, Franco cometió 10.000)³ y por una escasísima sensibilidad social. Tal dictadura terminó en 1978, tras una Transición de una dictadura a una democracia que fue muy incompleta⁴. Tal Transición se hizo bajo el dominio de las fuerzas conservadoras que controlaban los principales aparatos del Estado, las cuales continuaron teniendo una gran influencia sobre las políticas económicas, fiscales y judiciales del Estado. Este dominio de las fuerzas conservadoras ha provocado que durante años, los ingresos al Estado en España sean de los más bajos de la UE-15, solo el 34% del PIB, comparado con el 44% en la UE-15 y el 54% en Suecia⁵ (ver cuadro 1).

Cuadro 1. Ingresos al Estado como porcentaje del PIB (2009)

INGRESOS AL ESTADO COMO PORCENTAJE DEL PIB (2009)	
UE-15	44%
España	34%
Grecia	37%
Portugal	39%
Irlanda	34%
Suecia	54%

Fuente: Eurostat, 2012.

Consecuencia de los bajos ingresos al Estado y de las políticas públicas subfinanciadas que se han llevado a cabo durante estos años, se ha conseguido un Estado social pobre (parte de las rigideces del Estado se basan en su pobreza) y muy poco redistributivo⁶. En realidad, el Estado español es de los menos redistributivo de la UE-15 (el grupo de países de semejante desarrollo económico al nuestro). Y es de los que tratan más favorablemente las rentas del capital y las rentas superiores del país. Su fraude fiscal concentrado en las rentas superiores es de los más altos de la UE-15 (según los

³ Datos del Pr. Eduard Malekafis, Universidad de Columbia, en Nueva York.

⁴ Navarro, V. *Bienestar Insuficiente, Democracia Incompleta. De lo que no se habla en nuestro país*. Ed. Anagrama, 2002.

⁵ Datos obtenidos de Eurostat, 2012.

⁶ Ver Navarro, V. *El subdesarrollo social de España. Causas y consecuencias*. Anagrama, 2006.

técnicos del Ministerio de Hacienda del Estado español, el fraude de las grandes empresas representa el 72% de todo el fraude)⁷. Esto ocurre también en mayor o menor grado en los otros países PIGS.

Cuando el dictador –el General Franco– murió, España tenía el gasto público social más bajo del grupo de países que conformarían más tarde la Unión Europea 15. Mucho se ha hecho desde entonces. Pero España, después de treinta y dos años en democracia, continúa teniendo el gasto público social como porcentaje del PIB más bajo de la UE-15. El gasto social como porcentaje del PIB en 2008, fue el 22,7% en España, el 25,9% en Grecia, el 24,3% en Portugal y el 22,1% en Irlanda, porcentajes, todos ellos, menores que el promedio de la UE-15, 27%, y mucho menores que el de Suecia, 29,3%, que tiene el gasto público social más elevado de la UE-15⁸ (ver cuadro 2).

Cuadro 2. Gasto social como porcentaje del PIB (2008)

GASTO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB (2008)	
UE-15	27,0%
España	22,7%
Grecia	25,9%
Portugal	24,3%
Irlanda	22,1%
Suecia	29,3%

Fuente: Eurostat.

El porcentaje de la población adulta que trabaja en los servicios públicos del Estado (sanidad, educación, entre otros) representa solo el 9% de la población en edad de trabajar, el porcentaje más bajo de la UE-15 (cuyo promedio es del 15%), en Grecia el 14% (debido al elevado número de personal en las fuerzas armadas), en Portugal el 7% y en Irlanda el 12%. Todos ellos, de nuevo, porcentajes menores que el existente en el promedio de la UE-15, 15%, y mucho menores que en Suecia, que es el 25%⁹ (ver cuadro 3).

Cuadro 3. Empleo público como porcentaje de la población adulta (2008)

EMPLEO PÚBLICO COMO PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN ADULTA (2008)	
UE-15	15%
España	9%
Grecia	14%*
Portugal	7%
Irlanda	12%
Suecia	25%

* El 30% de los empleados públicos en Grecia trabajan en el sector de Administración Pública y Defensa.

Fuente: Datos obtenidos a partir de la OIT y Eurostat.

⁷ Datos de GESTHA, Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda. 2011.

⁸ Datos obtenidos de Eurostat. 2012.

⁹ Navarro, V. *El empleo público en España no es excesivo. Los errores del informe El Coste de la Administración Pública en España*. www.vnavarro.org, (09-12-2009).

Esta pobreza del Estado conlleva muchas consecuencias. Una de ellas es el subdesarrollo de sus Estados del bienestar. Definir a estos países como exuberantes en su gasto público, como han sostenido varios autores (como Sala i Martín¹⁰), es un error fácilmente demostrable mirando los datos¹¹. Mírese como se mire, España y los otros países PIGS están a la cola de la Europa social.

El déficit social en España como consecuencia de la política fiscal

Una de las consecuencias de la pobreza del Estado ha sido su endeudamiento. Si el Estado español ingresara lo que ingresa el promedio de la UE-15, necesitaría endeudarse mucho menos, disminuyendo así su déficit y su deuda, y podría destinar una parte mucho mayor de los ingresos a financiar el Estado del bienestar. Si el Estado español tuviese ahora la política fiscal y la población activa de Suecia ingresaría 200.000 millones de euros más de los que ingresa, permitiendo un Estado del bienestar mucho más desarrollado.

Con tales fondos el Estado podría (además de reducir el déficit) emplear a cinco millones trabajadores más de los que hay actualmente en los servicios del Estado del bienestar (en España solo un adulto de cada diez trabaja en tales servicios. En Suecia es uno de cada cuatro), con lo cual prácticamente habría desaparecido el desempleo, que se sitúa en cinco millones y medio.

Las políticas fiscales de los países periféricos de la Eurozona también tienen similitudes muy marcadas entre sí, pues los países gobernados durante largos periodos por fuerzas conservadoras han tendido a gravar las rentas del trabajo muy por encima de lo que han gravado las rentas del capital. Un indicador de ello es que un trabajador de la manufactura paga ya en España el 74% del nivel de gravación que tiene su homólogo en Suecia, el país que tiene mayor carga fiscal. El trabajador de la manufactura del promedio de la UE-15 paga alrededor del 88% de su homólogo en Suecia. En cambio, el 1% de renta superior que obtiene la mayoría de sus rentas del capital, paga en España únicamente el 20% (en teoría, porque en la práctica es un número menor, el 10%) de lo que paga su homólogo en Suecia. El promedio de la UE-15 es un 70%¹². Se puede ver con estos datos el sesgo enormemente regresivo de la política fiscal en España, una situación que se repite en aquellos otros países. La regresividad de su política fiscal es la causa de la pobreza de sus Estados (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Política Fiscal

	POLÍTICA FISCAL		
	España	UE-15	Suecia
Ingresos al Estado	35% PIB	44% PIB	54% PIB
Política fiscal (Trabajador de la manufactura)	74%	88%	100%
Impuestos (1% de renta superior)	20%	70%	100%

Fuente: Eurostat.

¹⁰ Sala i Martín, X. "Crisis: liderazgo político". *La Vanguardia*, 17-08-11.

¹¹ Navarro, V. *Globalización, Economía, poder político y Estado del Bienestar*. Ariel Colección Sociedad Económica año 2000.

¹² Datos obtenidos de Eurostat.

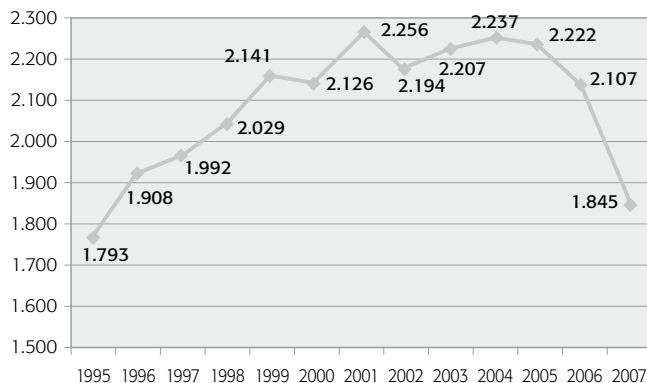
El déficit y la deuda española

Las políticas fiscales seguidas en España durante los últimos 20 años, iniciadas por el presidente José María Aznar, continuadas por el presidente Jose Luis R. Zapatero y apoyadas por el Partido Popular en la oposición han disminuido los impuestos lo cual ha contribuido a crear el déficit estructural del Estado. Tal déficit había quedado oculto debido a la expansión de los ingresos al Estado consecuencia del elevado crecimiento económico que acompañó a la burbuja inmobiliaria. Ahora bien, cuando tal burbuja explotó, el déficit estructural apareció en toda su dimensión y crudeza.

El mayor problema que tiene la economía española, sin embargo, no es el déficit público, sino el bajo crecimiento económico y el elevado desempleo, consecuencia del bajo estímulo económico. Además, la reducción del gasto público que se imponiendo por el Gobierno Rajoy y que está contribuyendo a retrasar la recuperación económica. Esta reducción de gasto público, incluyendo gasto público social, se justifica por la supuesta necesidad de reducir el déficit público. Pero, otra alternativa de bajar el déficit sería aumentar los ingresos al Estado a base de aumentar los impuestos. Esta alternativa no es considerada con el mismo fervor por las autoridades públicas que la reducción de gasto público, incluido el gasto público social. Esta observación es de particular relevancia en estos momentos en que se ha hecho una enmienda a la Constitución Española (como respuesta a la presión del Gobierno conservador-liberal alemán), en el que se fuerza al Estado español a equilibrar sus cuentas, sin permitirle sostener un déficit. Tal medida se ha presentado por sus defensores como una medida equilibrada que no tiene por qué afectar negativamente al Estado del bienestar español. Tal argumento ignora, sin embargo, que en la historia de España, siempre que se ha reducido el déficit público, se ha conseguido a base de recortar el gasto público y muy en especial el gasto público social y no a base de aumentar sus impuestos.

El caso más reciente de ello fue la reducción del déficit público a principios de la década de los años noventa a fin de cumplir los requisitos de Maastricht. En el año 1995 la diferencia de gasto público entre España y la UE-15 era de 1.793 unidades de poder de compra (es decir, euros estandarizados por su poder de compra, unidad utilizada para homologar la capacidad adquisitiva del euro en países de distinto nivel de riqueza económica). Este déficit aumentó considerablemente, alcanzando la elevada cifra de 2.256 upc en 2001, permaneciendo en este nivel hasta 2004, cuando, resultado de un crecimiento muy notable del gasto público social durante el primer periodo del gobierno socialista, descendió a 1.845 upc en 2007, déficit que, por cierto, era incluso mayor que en 1997¹³ (ver cuadro 5).

¹³ Ver volúmenes I, II y III de *La Situación Social en España*.

Cuadro 5. Déficit del gasto en protección social por habitante entre España y el promedio de la UE-15, en unidades de poder de compra. 1995-2007

Fuente: Eurostat.

Este cuadro muestra cómo la reducción del déficit (condición requerida para que España pudiera entrar en el euro) se hizo a costa de reducir el gasto público social por habitante, incrementándose el déficit de tal gasto entre España y el promedio de la UE-15. En otras palabras el euro se construyó a base de reducir el gasto público social por habitante, es decir, a base de reducir el Estado del bienestar y la protección social en España.

Un tanto semejante ocurre ahora cuando la crisis del euro quiere resolverse a base de reducir el gasto público social disminuyendo la protección social.

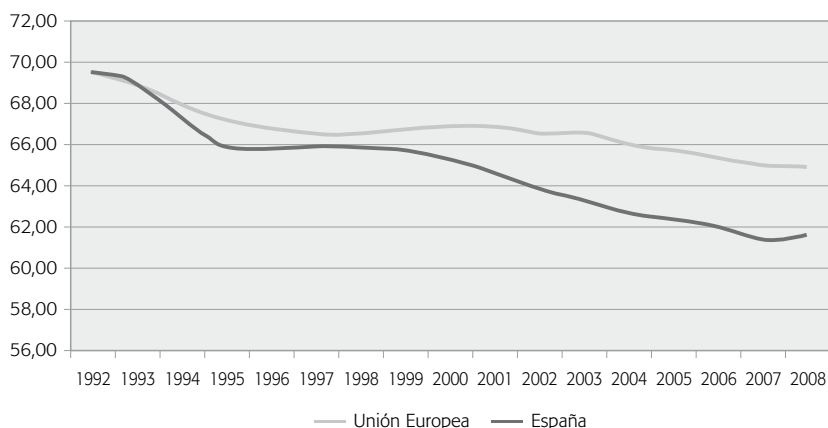
Resultado de esta situación es que el Estado español se gaste en su Estado del bienestar menos de lo que le corresponde por su nivel de desarrollo económico. No es cierto que España viva por encima de sus posibilidades y que no pueda permitirse el nivel de gasto público social que tienen otros países de la Unión Europea y por ello deba conformarse con el escaso desarrollo de los servicios del Estado del bienestar. En realidad el PIB per cápita es el 94% del promedio de la UE-15 (2008). En cambio, su gasto público social por habitante no es el 94% del promedio de la UE-15 sino el 74%. Si fuera el 94%, el Estado español se gastaría 66.000 millones de euros más en financiar su subfinanciado Estado del bienestar. No es cierto por lo tanto que el Estado del bienestar esté más desarrollado que lo que los recursos en España permiten. Antes al contrario, el Estado del bienestar en España es pobre aunque el país ya es rico.

Las causas de la crisis económica

Una de las principales causas de la crisis económica actual deriva de la creciente desigualdad de renta entre la población durante los últimos 20 años¹⁴. Así, en España, la desigualdad de renta se ha incrementado en los últimos años como consecuencia de la disminución de las rentas del trabajo. El porcentaje de tales rentas sobre la renta nacional ha disminuido del 69% al 61%, un descenso más notable que en el promedio de la Unión Europea que bajó del 69,7% al 64,6%¹⁵ (ver cuadro 6).

¹⁴ George Irwin. *Super Rich. The Rise of Inequalities in Great Britain and in the U.S.* Polity Press. 2007.

¹⁵ Datos de AMECO, Annual macro-economic database, Comisión Europea.

Cuadro 6. Participación de las rentas del trabajo sobre la renta nacional

Fuente: AMECO.

La disminución de las rentas del trabajo, se ha visto acompañada por un aumento significativo de los beneficios empresariales en toda la Eurozona. Durante el periodo 1999-2006, los beneficios empresariales aumentaron un 33,2% en la media de la UE-15 y un 36,6% en la zona euro. Mientras, los costes laborales aumentaron solo un 18,2%. Una situación incluso más acentuada se da en España donde durante el mismo periodo 1999-2006, las empresas vieron aumentar sus beneficios netos un 73% (más del doble de la media de la UE-15, un 33%). Mientras que los costes laborales aumentaron durante este mismo periodo solo un 3,7% (cinco veces menos que en la UE-15, un 18,2%)¹⁶.

Esta disminución de rentas del trabajo sobre la renta nacional (ligada al aumento de los beneficios empresariales) ha provocado en los últimos años, no solo el endeudamiento de la población de clase trabajadora, sino también el aumento de la pobreza entre la ciudadanía (y el aumento de la desigualdad de renta), escasamente corregida por las intervenciones fiscales o por las transferencias y servicios del Estado del bienestar.

La pobreza según los datos de Eurostat afectaría a un 24% de la ciudadanía si las transferencias públicas del Estado a la ciudadanía no existieran en España. Una vez se incluyen estas transferencias, la pobreza baja a solo un 20% de la población. Es decir, que estas transferencias tienen un impacto reductor muy limitado, solo 4 puntos, comparado con los 9 puntos de reducción en la UE-15 (que pasa de 25 a 16) y los 14 puntos en Suecia (que pasa de 27 a 13) (ver cuadro 7).

Cuadro 7. Tasas de pobreza

	TASAS DE POBREZA (2009)	
	Pobreza antes de transferencias sociales	Pobreza después de transferencias sociales
España	24	20
UE-15	25	16
Suecia	27	13

Fuente: Eurostat.

¹⁶ Datos obtenidos de Eurostat.

Esto explica que España sea uno de los países de la UE-15 con mayor tasa de pobreza y una menor tasa de reducción de la pobreza. El coeficiente de Gini (que mide las desigualdades de un país, siendo mayores a medida que el número es más elevado) muestra que España es uno de los países que tiene un Gini más elevado (31,3, comparado con 29,2 en el promedio de la UE-15)¹⁷ (ver cuadro 8).

Cuadro 8. Coeficiente de Gini

	COEFICIENTE DE GINI		
	2005	2006	2007
Portugal	38,1	37,7	36,8
Grecia	33,2	34,3	34,3
Irlanda	31,9	31,9	31,3
España	31,8	31,2	31,3
Promedio UE-15	29,1	29,0	29,2

Fuente: Eurostat.

El descenso de las rentas del trabajo, que provocó el aumento de las desigualdades de renta y un gran crecimiento del endeudamiento por parte de las clases populares fue acompañado con un gran crecimiento de las rentas del capital y, por lo tanto, de las rentas de los grupos más pudientes de la población que derivan sus rentas de la propiedad del capital. Esta polarización de las rentas fue uno de los hechos que contribuyeron al desencadenamiento de la crisis, pues la baja rentabilidad del capital productivo (consecuencia del descenso de la demanda) explica que las inversiones se hicieran en un sector especulativo, como el sector inmobiliario. Ahora bien, cuando la burbuja inmobiliaria explotó, el nivel de crédito colapsó aumentando todavía más el endeudamiento de las familias, que ya en ese momento se encontraban con unos índices de endeudamiento muy elevados debido a la especulación inmobiliaria¹⁸. La desaparición del crédito contribuyó a la enorme reducción de la demanda en el sector privado que generó la recesión, destruyéndose gran cantidad de empleo.

Crisis financiera: el enriquecimiento de la banca vs. el endeudamiento de los Estados

La burbuja inmobiliaria creó una situación artificial de riqueza, aumentando los ingresos al Estado. Este incremento dio pie a la reducción de los impuestos que favorecieron predominantemente a las rentas del capital y a las rentas superiores, facilitando todavía más la concentración de las rentas¹⁹. Pero tal reducción de los impuestos también determinó el incremento del déficit estructural del Estado, déficit que quedó oculto detrás del crecimiento de ingresos debido a la favorable situación económica creada por la burbuja inmobiliaria (ver cuadro 9).

¹⁷ Datos obtenidos de Eurostat.

¹⁸ Daniel Gross "Europe's Subprime Quagmire". Social Europe Journal (07-04-2011).

¹⁹ John Weeks, "Mean, Median and Mode of Impoverishment: Why to Occupy Wall Street". Social Europe, 17-10-11.

Cuadro 9. Déficit público como % del PIB

	DÉFICIT PÚBLICO COMO % PIB			
	2000	2005	2007	2009
UE-15	0,8	-2,4	:	:
Irlanda	4,8	1,6	0,0	-14,4
Grecia	-3,7	-5,2	-6,4	-15,4
España	-1,0	1,0	1,9	-11,1
Portugal	-2,9	-6,1	-2,8	-9,3

Fuente: Eurostat.

Pero cuando la burbuja inmobiliaria estalló la situación se revirtió creando una crisis financiera, además de una crisis económica. El comportamiento especulativo de la banca, que se dedicó a prestar dinero a destajo, ahora le estaba pasando factura. La falta de liquidez de la banca, debida a las dificultades de la ciudadanía en devolver el dinero prestado, estaba provocando la falta de crédito, sin la cual la economía no funcionaba. Paradójicamente, los bancos y las cajas no tenían dinero. De ahí que los Estados “rescatasen” a los bancos y cajas, con el fin de evitar el colapso del sistema financiero. Estos han recibido, a lo largo de los últimos años, billones de euros en Europa y de dólares en EE. UU. Nunca antes se había absorbido tanto dinero público por parte del sistema financiero.

Pero esta absorción de capital público por parte de la banca privada no ha supuesto una contrapartida en aumento de crédito privado, tanto a las empresas como a los ciudadanos. La falta de crédito ha continuado, provocando un descenso más significativo aún de la demanda. Además, estos “rescates” a la banca han enriquecido todavía más a la banca (de lo que ya lo había hecho durante su actividad especulativa con la burbuja inmobiliaria), pues el aumento de la deuda pública, provocado por el déficit estructural, ha determinado que los propios Estados hayan tenido que solicitar créditos a la banca privada, la cual ha aumentado de manera significativa los intereses por estos créditos, obteniendo grandes beneficios a costa de los préstamos a los Estados²⁰.

La disminución de los ingresos al Estado, consecuencia de la disminución drástica de la demanda provocada por la crisis económica, así como el aumento de los intereses de la deuda pública (con los cuales el sistema financiero se está enriqueciendo a costa del Estado) han provocado un aumento del déficit del Estado muy notable. Este déficit, según la ideología dominante en la mayoría de instituciones de la Unión Europea y gobiernos europeos, debe reducirse de forma drástica, pues según esta ideología es la única forma que tienen los Estados para salir de la crisis económica y financiera. De esta forma, las alternativas propuestas por los diferentes gobiernos de la Unión únicamente ven los recortes de gasto como forma para reducir el déficit y la deuda pública. Pero estos recortes no son la única alternativa, y mucho menos son la mejor alternativa, pues las consecuencias de los recortes en gasto público, y gasto público social, aumentarán la desigualdad de renta, la pobreza y provocarán el desmantelamiento del Estado del bienestar.

Los recortes son innecesarios y contraproducentes

España es uno de los países que está llevando a cabo los recortes de gasto público como solución a la crisis actual, planteando como único recursos la disminución del gasto público, sin

²⁰ Ha-Joon Chang. *23 things they don't tell you about capitalism*. Ed. Allen Lane, 2010.

tener en cuenta que tiene los recursos económicos con los cuales corregir el enorme déficit de gasto público en las transferencias y servicios públicos del Estado del bienestar, aunque no los esté recogiendo.

No es cierto, por lo tanto, que no existan alternativas para reducir el déficit del Estado, pues existen recursos suficientes para evitar estos recortes. Por ejemplo, el Estado congeló las pensiones para ahorrar 1.200 millones de euros, pero a la vez eliminó el impuesto sobre el patrimonio (2.100 millones), redujo los impuestos de sucesiones (2.552 millones) y bajó los impuestos de las personas que ingresan más de 120.000 euros al año (más de 2.500 millones). Con la recaudación de los impuestos que se eliminaron se podrían haber evitado la congelación de las pensiones.

Los recortes en la sanidad pública que intentan ahorrar 6.000 millones de euros, podrían haberse evitado anulando la bajada de impuestos de sociedades de las grandes empresas que facturan más de 150 millones de euros al año y que representan solo el 0,12% de todas las empresas (5.300 millones de euros).

Los recortes en sanidad, educación y servicios sociales que intentan ahorrar 25.000 millones de euros, podrían haberse evitado corrigiendo el fraude fiscal de por ejemplo las grandes fortunas, la banca y grandes empresas que facturan más de 150 millones de euros al año, que según los propios técnicos de la Agencia Tributaria española representan 44.000 millones de euros²¹.

Lo que estamos viendo es la enorme influencia de la banca y de la patronal, sobre el Estado español. Y que, en alianza con la banca y la gran patronal de los otros países de la Eurozona y de la Unión Europea, están forzando unas políticas que significan un ataque frontal al Estado del bienestar. Tal alianza explica que se haya aprobado una reforma de la Constitución para forzar el equilibrio presupuestario y la restricción de gasto, sin ninguna participación popular, que tendrá un impacto muy negativo en la calidad de vida y bienestar social de la población española.

Consecuencias del Pacto del Euro

La manera como se creó el euro fue la causa de que surgiera la especulación sobre la deuda pública. Una institución central en la creación del euro fue el Banco Central Europeo, el cual, por extraño que parezca, no es un Banco Central, sino en la práctica un lobby de la banca y, muy en especial, de la banca alemana. Ello explica que cuando imprime dinero lo presta predominantemente a los bancos y no a los Estados. En realidad, estos, a través de sus Bancos Centrales, no pueden imprimir dinero, con el cual compran su propia deuda a los bancos, estando totalmente desprotegidos. El diseño del euro y de la Eurozona estaba orientado para que ocurriera lo que está ocurriendo. Al impedirsele a un país que pudiera devaluar su moneda, este se vio en la necesidad de devaluar sus salarios y debilitar su protección social, (es lo que se llama la devaluación doméstica) favoreciendo a la banca (la cual tiene la posibilidad de especular con la variabilidad de intereses de la deuda pública). La especulación monetaria ha sido substituida por la especulación de la deuda pública.

Comenzó en Grecia, continuó con Irlanda, después Portugal, más tarde en España e Italia, ahora Francia y pronto Alemania. El problema de la deuda pública no es la deuda pública, sino la

²¹ Vicenç Navarro, Juan Torres y Alberto Garzón. *Hay alternativas. Propuestas para crear empleo y bienestar en España*. Ed. Sequitur, 2011.

incapacidad de los Estados de poder defenderse frente a las estafas especulativas de la banca (llamada mercados financieros). Esta es la consecuencia del enorme dominio por parte del capital financiero de las instituciones de la Eurozona.

Las necesarias reformas y cambios en la Unión Europea

Existen soluciones para resolver la crisis económica y financiera y no pasan por recurrir a los recortes sociales y de derechos laborales, sino en desarrollar medidas alternativas, una de ellas es la redefinición o flexibilización del Pacto de Estabilidad, cuyas reglas son excesivamente restrictivas²², pues exigir a los países a que tengan un déficit no superior al 3% del PIB y una deuda no superior al 60% del PIB está basado en un criterio arbitrario (estos porcentajes eran los existentes en el promedio de la Eurozona en 1990).

Además, el Banco Central Europeo debiera ser un Banco Central que, como hace el Federal Reserve Board, tuviera como objetivo, no solo controlar la inflación, sino también estimular el crecimiento económico, con la habilidad de imprimir dinero y comprar bonos público en los Estados (bajando así los intereses que tenga que pagar el Estado²³), ayudando a los Estados y colaborando en el establecimiento de los eurobonos. Debiera garantizarse la disponibilidad de crédito a las personas y a las empresas productivas y eliminando la actividad especulativa de las bancas. El BCE debería también perder su autonomía y responder frente a las peticiones del Parlamento Europeo, siendo sus actas públicas y mostrando con sus acciones la voluntad de responder ante la ciudadanía Europea.

Pero la solución no pasa únicamente por los cambios en el BCE, sino que debe hacerse una redistribución de las rentas, a base de un crecimiento de los salarios, de la protección social y del gasto público con el cual crear empleo, estimulando el crecimiento económico, realizando unas reformas fiscales no solo en España, sino también a nivel europeo, gravando, por ejemplo, las transacciones financieras que puedan generar especulación (desincentivando así las malas prácticas financieras).

Es también necesario llevar a cabo una reforma estructural del gobierno europeo, instando a que se constituya un presupuesto europeo que alcance como mínimo el 7% del PIB europeo, lo cual permita estimular el crecimiento económico y la creación de empleo, buscando el objetivo del pleno empleo en Europa.

Todas las políticas que pueden llevarse a cabo en la Unión Europea requieren, para desarrollar una reforma estructural de las instituciones europeas, democratizarlas. Se necesita que las instituciones europeas den cabida a la coordinación de políticas económicas y fiscales, bajo la dirección de una política responsable a la convergencia de impuestos sobre el capital, que permita, a la vez, el desarrollo de convenios colectivos a nivel comunitario, estableciendo así un pacto social y laboral común para toda la UE.

²² Marc Weisbrot. "Spain's troubles are Tied to Eurozone Policies". The Guardian (11-02-11).

²³ Ellen Brown. "The European Central Bank withholds relief while Rome Burns". Truthout | News Analysis (30-11-2011).

**LA APORTACIÓN DE LAS ENTIDADES DEL
TERCER SECTOR AL CONJUNTO DE LA SOCIEDAD:
CLAVES Y RETOS DESDE LA PERSPECTIVA DE CÁRITAS**

JOSERRA TREBIÑO
Cáritas Gipuzkoa

Introducción

Como bien es sabido llamamos Tercer Sector al conjunto de entidades privadas que se dedican a la intervención social. Al Tercer Sector se le define de muchas formas y casi siempre aparecen conceptos tales como: “sociedad civil organizada”, “organizaciones de interés social”, economía social, ONGs, “organización y participación ciudadana”, “organización con o sin ánimo de lucro” (pero sin ánimo de lucro sobre todo), etc.

El mensaje central que quiero transmitir en esta comunicación se distribuye y ramifica en tres aspectos o elementos que considero más relevantes.

- Voy a destacar en primer lugar la legitimidad y bondad intrínseca de la existencia del Tercer Sector en nuestra sociedad. La fundamentación de esta legitimidad viene dada en primera instancia desde una comprensión amplia e incluyente, democrática y plural, del modelo de sociedad que tenemos. Por otro lado, la bondad de la presencia y actuación de las Entidades del Tercer sector se demuestra en la aportación positiva que dichas Entidades realizan a diario al conjunto de la sociedad con el reconocimiento mayoritario a dicha labor.
- En segundo lugar voy a tratar de poner sobre la mesa la necesidad de una mejor y mayor articulación de lo público y lo privado en la línea de reforzar el modelo de colaboración y mutuo apoyo entre el Primer y Tercer Sector: Administración y Entidades Sociales.
- En tercer lugar, trataré de referirme de manera más específica, de acuerdo a mi pequeña experiencia y ubicación, a la aportación que realiza una Entidad como Cáritas en la acción social que lleva a cabo en buena sinergia con la Administración y otras Entidades en la atención a las personas y familias más necesitadas del territorio con la aportación de sus recursos y la singularidad de su modelo de intervención social. Situando esta intervención social en el marco de esta crisis de calado que venimos padeciendo y con la previsión de los grandes retos que tenemos delante.

Sirva como pequeño apunte en este inicio, la frase que estaba grabada en un dispensario en Mali y que tuve la ocasión de visitar recientemente: “Solo, se llega antes; juntos, se llega más lejos”. Nuestro propósito es y seguirá siendo la opción por unir fuerzas en una acción tan noble y humana como es la de contribuir a mejorar y dignificar las condiciones de vida de todos los ciudadanos desde la opción por las personas más necesitadas y desde la perspectiva de los derechos humanos. Ponemos en nuestra valoración de prioridades la necesidad de caminar juntos para llegar más lejos en esta pretensión de conseguir entre todos una sociedad más cohesionada que haga posible un verdadero desarrollo integral a escala humana, es decir, que responda a “toda la persona y a todas las personas”.

1.- La necesidad e importancia del Tercer Sector

Para destacar la importancia y necesidad de nuestra presencia y tarea en la sociedad sería suficiente constatar el notable arraigo y apoyo social que tienen, en general, las Entidades del Tercer Sector sin ánimo de lucro. Resulta bastante obvio reconocer que la percepción ciudadana valora muy positivamente la tarea que estas Entidades y ONGs llevan a cabo. De manera que se puede afirmar sin temor a equivocarnos, que la sociedad de manera espontánea sitúa por arriba en el ranking de la estima y valoración a estas Entidades, muy por encima de otras organizaciones de la política, partidos, sindicatos, etc. En el ámbito eclesial, Cáritas tiene un reconocimiento y

aceptación notablemente mayor que la propia Iglesia en su conjunto. Probablemente esta apreciación positiva tiene mucho que ver con la credibilidad y confianza que inspiran estas entidades del Tercer Sector en gran medida por la libertad que otorga la no búsqueda de beneficio o lucro y también por la calidad de la acción social que realizan.

En la hipótesis de una desaparición de todas las Entidades del Tercer Sector en nuestra sociedad, nos encontraríamos con un enorme empobrecimiento social a todo nivel, una pérdida en términos de salud social y democrática y también se generaría un enorme problema social al dejar sin atención tantas realidades sociales como atiende.

La existencia del Tercer Sector tiene mucho que ver con la configuración social, con el modelo social que asumimos y queremos construir. En este modelo social abogamos por determinados valores que ayudan a construir la arquitectura social con bases sólidas. En el evangelio, Jesús utiliza la metáfora de la casa construida sobre roca o arena. Si queremos una sociedad con futuro, la roca de la participación ciudadana a través del sentido de corresponsabilidad y pertenencia y la búsqueda compartida del bien común, se augura como la mejor y la más resistente.

La propia Administración en muchas de sus leyes y determinaciones reconoce y destaca la importancia y bondad de la aportación del Tercer Sector al conjunto de la sociedad. Por referirme a algo cercano, bastaría recoger algunas afirmaciones que tienen algunas leyes como por ejemplo la de Servicios Sociales de la Comunidad Autónoma. La citada ley afirma que *“los poderes públicos promoverán la aportación de la participación de la iniciativa social sin ánimo de lucro en el ámbito de los servicios sociales”*. De igual modo se decanta por *“el fomento y la participación del tercer sector de acción social, así como la promoción de la participación ciudadana y el fomento del asociacionismo y del voluntariado”*. De cara a la prestación de los servicios, dice así: *“A los efectos de establecimiento de conciertos, las administraciones públicas darán prioridad a las entidades dedicadas a las prestación de servicios sociales que tengan carácter no lucrativo”*. He leído recientemente una declaración de Jonathan Greenblatt, asesor especial de Obama afirmando lo siguiente: *“Sobre todo en época de crisis, en la que el Estado reconoce que no tiene medios para solucionar todos los problemas, el papel de las organizaciones sin ánimo de lucro es clave. Estas entidades complementan el trabajo de la Administración. El sector ciudadano inyecta energía y motivación, y puede ayudarnos a identificar donde podemos trabajar. Debemos trabajar todos juntos”*.

En el fondo, todo ello supone la constatación de que muchas Entidades del Tercer Sector realizan una acción social de gran valía ya que vienen contribuyendo desde hace mucho tiempo a que las personas más necesitadas puedan encontrar ayuda efectiva y afectiva para paliar las situaciones de pobreza y transitar por caminos de rehabilitación, inclusión y promoción humana. Este reconocimiento tiene que ver con la cercanía y el conocimiento real y directo que estas Entidades tienen de las situaciones de pobreza y sufrimiento; también con la labor de sensibilización que se lleva a cabo; con la posibilidad que ofrecen a la hora de ejercitar la solidaridad a todos los niveles así como por su contribución a lograr una mayor justicia e igualdad en nuestro mundo.

2.- En clave de colaboración

Existe sin duda un debate profundo en torno a la consideración y articulación de lo público y lo privado. Un debate que conlleva bastante complejidad y que requeriría un tratamiento exhaustivo. Recientemente en un documento elaborado por un equipo de estudios de la confederación

de Cáritas se abogaba, después de constatar el nuevo escenario motivado por la actual Crisis económica, por la necesidad de redefinir lo público más allá de su identificación con la Administración con la referencia compartida a la búsqueda del bien común.

Ahí queda la interpelación surgida desde una coyuntura de Crisis que pone en cuestión la capacidad de respuesta de unos y de otros ante la magnitud de las necesidades.

No obstante y tratando de armonizar lo público y lo privado, en mi opinión se trata de lograr un equilibrio sano y positivo. Como decía Erick Fromm, refiriéndose a la relación interpersonal, *"no se trata de mirarnos mutuamente sino de mirar juntos en la misma dirección"*. El terreno de las competencias y el protagonismo tan cautivador no nos puede, en modo alguno, desviar la atención de lo esencial que no es otra cosa que las necesidades y sufrimientos de las personas que padecen la precariedad y la pobreza. En mi modesta opinión, tan negativa es la exaltación de lo privado desde la cosmovisión del neo-liberalismo como la hegemonía absoluta de lo público, entendiendo como público la Administración o el poder del Estado.

De manera que abogamos por un modelo social plural y democrático, en el que los Poderes Públicos asuman la responsabilidad y competencia de otorgar a la ciudadanía los bienes y servicios necesarios para una vida digna. Es preciso hacer notar que los servicios públicos referidos a derechos obligan en su cumplimiento y se convierten en una garantía de vida social digna y equitativa. En este sentido estará bien recordar que el Estado de bienestar forjado a lo largo de decenios de reivindicación y lucha de las clases populares, recoge en gran medida esta valoración de lo público.

Pero con la misma rotundidad debemos mantener que, en un cuerpo social integral, no se puede ocultar el papel de sujeto referido al conjunto de la ciudadanía. En el cuerpo humano es importante la cabeza, pero también el resto de miembros. En la personas es todo el organismo quien actúa sin marginar ni prescindir de nadie. De igual modo en lo que atañe a la vida social, es preciso defender y auspiciar la mayor participación y colaboración de todas las personas. De la aportación de todos al bien común se deriva la bondad y el acierto de un modelo social verdaderamente democrático.

Está claro que, desde el Tercer Sector, no se puede ni se debe asumir y desarrollar las competencias y acciones que corresponden a la Administración. Más bien nuestra aportación consiste en urgir al cumplimiento de dichas competencias desde el apremio y las necesidades que detectamos en las personas más desfavorecidas. En este sentido el Tercer Sector debe, siempre con una actitud positiva, ejercitar una labor de crítica constructiva articulando protesta y propuesta. Sirva de ejemplo y observando las duras consecuencias que está produciendo la Crisis en muchas familias, la llamada apremiante a la Administración para no reducir el gasto social y no retroceder en el Sistema de Protección tan vital en estos momentos de verdadera emergencia.

Desde Cáritas defendemos el principio de la justicia que precede a la caridad. *"No des por caridad lo que es exigible y demandable por justicia"* nos recuerda Benedicto XVI en su encíclica *"Cáritas in Veritate"*. Esta apelación resume con claridad la convicción de la prevalencia de la justicia y su ejercicio a través de los Servicios Públicos como un elemento básico del Estado de derecho y también del Estado de bienestar. Esta defensa de la justicia y los derechos humanos como elemento constitutivo de los poderes públicos viene a ser gráficamente como la roca sobre la que construimos la arquitectura del edificio social. No podemos menos de calificar de inaceptable la tendencia sistemática a privatizar los servicios públicos y sobre todo a hacerlo por

imperativos puramente economicistas. Tememos que Entidades de la Acción Social con ánimo de lucro pueden beneficiarse de esta deriva que, a nuestro entender, conlleva serios peligros y amenazas en cuanto a la calidad de la acción social.

Por otro lado, en el otro lado de la balanza, no entendemos bien que las entidades del Tercer Sector sin ánimo de lucro puedan ser consideradas como meras entidades prestadoras de servicios, algo así como un brazo alargado de la Administración. Así como no aprobamos la privatización sistemática de los servicios públicos, tampoco estamos de acuerdo con un modelo de relación de imposición que promueva el sometimiento y la servidumbre de las Entidades del Tercer Sector con la consiguiente pérdida de la propia identidad y autonomía. Entendemos que el bien social que realiza el Tercer Sector así como su carácter de participación ciudadana, bien merecen un tratamiento de respeto y valoración de su autonomía. Es verdad que la Administración debe ser diligente y responsable con el dinero público y también con la calidad de los servicios sociales que se llevan a cabo bajo el paraguas del convenio o la concertación. Pero entendemos que esa responsabilidad de la Administración es del todo compatible con un modelo de relación basado en el mutuo reconocimiento, respeto y recíproca colaboración. Y en este sentido hay que abogar por ir dando pasos que mejoren la relación y el trabajo en red, incidiendo en la importancia de la coordinación afín de optimizar los recursos y poder prestar una ayuda más eficiente a las personas.

3.- Lo más significativo de la aportación del Tercer Sector desde la perspectiva de Cáritas

Podemos afirmar, sin caer en la auto-complacencia, que la acción social que se realiza desde el Tercer Sector y desde Cáritas en particular, es una acción social de calidad. De entrada habría que destacar la implicación y dedicación a personas y familias que sufren por la pobreza y la exclusión social y que a menudo en esta sociedad nuestra, se ven relegados al olvido y a la irrelevancia social. El Tercer Sector, desde la cercanía y la complicidad con los sectores de población más desfavorecidos, trata de rescatar de la invisibilidad a las personas más desfavorecidas poniendo rostro y voz al sufrimiento. Más concretamente y desde Cáritas tratamos de ser fieles a una de nuestras opciones prioritarias. Cáritas opta por los más pobres de entre los pobres, por los últimos y no atendidos, por las personas que se quedan al borde del camino, por los cronificados en la vida de la calle o estigmatizados por su condición social, por los inmigrantes sin papeles, pro quienes ni siquiera son capaces de acceder a los recursos convencionales.

• El factor humano y el voluntariado

Nuestra acción social tiene su soporte y aportación fundamental en el factor humano. Para nosotros y con toda humildad, lo más singular de nuestra intervención social es la prioridad de la relación y el encuentro humano. A diario constatamos la necesidad de afecto y reconocimiento en las personas más empobrecidas. A diario constatamos el bien que produce una relación de ayuda basada en un trato humano de cercanía y calidez afectiva.

La aportación del Tercer Sector y desde Cáritas en particular tiene justamente en el factor humano una de sus señas de identidad más palpable. Benedetti nos recuerda que *"todo es del color del corazón con el que se mira"*. Tan importante que lo que hacemos es cómo lo hacemos. Lo que no pasa por el corazón prácticamente no existe. La parábola del Buen Samaritano es todo un ejemplo de actitud ante la pobreza y el sufrimiento. El

ejemplo de quien sabe detenerse ante el prójimo malherido, sentir compasión con el sufrimiento ajeno y poner en acción las manos para curar las heridas. Sin compasión, sin corazón, no se puede realizar una acción social de verdadero contenido humano. La burocratización y el mecanicismo es uno de los grandes peligros de la intervención social. El Tercer Sector si algo no debe descuidar, es justamente la sensibilidad y la empatía con el sufrimiento de las personas.

El factor humano nos hace centrarnos el carácter multidimensional de la pobreza. Una mirada superficial hacia el empobrecido no nos hará conocer lo que la persona vive por dentro. Y es que la pobreza tiene, como el poliedro, muchas caras y algunas invisibilizadas. No hay que olvidar que detrás de determinadas necesidades y demandas materiales se descubren mil heridas que hay que ayudar a sanar. Por ello mismo el Modelo de Acción Social de muchas Entidades del Tercer Sector gira en torno a determinados ejes y opciones de fondo. El más importante se define como "la centralidad de la persona". Siempre será la persona más importante que la mera demanda de ayuda, siempre será la persona más importante que la carencia o la necesidad. Cuando decimos que es preciso tener una mirada que abarque a toda la persona nos estamos implicando en una acogida abierta a todas las dimensiones de lo humano. Cuando se establece una relación horizontal y dialógica, desde el paradigma del "sanador herido", la intervención social se convierte en experiencia de compartir fraterno. El otro ya no es el usuario que atender, ni el atendido que atender. Es hermano y hermana con quien poder hacer camino juntos para llegar más lejos de lo que podrían presagiar nuestros pies cansados.

Por ello es perfectamente comprensible que para nosotros el mejor activo, la roca sobre la que se construye Cáritas cada día sea la aportación humana, la inestimable aportación del voluntariado. Con satisfacción y gratitud debemos reconocer que son miles y miles las personas que acogen y acompañan a quienes sufren en la soledad y el desamparo, en la impotencia y la necesidad. Estos miles de voluntarios (más de 3.500 solo en Cáritas y en la Comunidad Autónoma) constituyen por un lado, la riqueza humana más destacable de nuestra sociedad y al tiempo el necesario apoyo para llevar a cabo nuestra intervención social cerca de las personas.

En Cáritas decimos a menudo que los recursos materiales son importantes para proporcionar ayuda, pero situamos en primer lugar la aportación desinteresada y fiel del voluntariado. Las personas empobrecidas necesitan respuesta para sus demandas materiales, pero también y en gran medida, requieren y agradecen el calor humano de una acogida cálida, de una relación de ayuda basada en la escucha, en la empatía y la asertividad.

Sin ninguna duda, la aportación del voluntariado se hace todavía más fecunda en el acompañamiento. Y es que solo así con el apoyo continuado de estas personas voluntarias se pueden rehacer caminos rotos habilitando itinerarios de reconstrucción personal e inserción social. Todo esto es tan verdad que sin la presencia activa del voluntariado no podrían funcionar la mayor parte de los centros y programas de inserción en Cáritas ni los centros de acogida de nuestras parroquias en pueblos y barrios. Por algo decimos en Cáritas que somos "*más que una organización con voluntarios, una organización de voluntarios*". Con lo cual sigue siendo verdad que la mayor riqueza no está en lo que tenemos sino en lo que somos. La gran aportación del voluntariado hace realidad el hecho de que la gratuidad es uno de los valores básicos de nuestra Acción Social. En una sociedad en la que impera la lógica mercantilista, tener espacios que encarnan la lógica del don es una fuerza de humanización a la vez que un motivo para la esperanza.

Precisamente esta presencia del voluntariado, su labor callada y efectiva en el acompañamiento a las personas, debe ser uno de los elementos a valorar y ser reconocido desde la Administración. Entendemos que no hay Administración y Gobierno que pueda ofrecer este inmenso capital humano que supone el voluntariado y menos desde la perspectiva de la gratuidad y el desinterés.

- **Capacitación técnica**

Junto al voluntariado, el Tercer Sector y Cáritas disponen de un determinado número de personas contratadas, técnicos especializados en la acción social. Solo con la buena voluntad no puede uno introducirse en la delicada tarea de atender y ayudar a las personas que vienen a nosotros buscando y reclamando ayuda. En todas las actividades, pero más que en ningún otro lado en la intervención social, hace falta competencia y conocimientos específicos. Es grande la responsabilidad que contraemos al intervenir con personas. No hay que olvidar que trabajamos con y para personas que tienen muchas heridas. Cuando interactuamos con personas que sufren tanto, debemos ser conscientes de que “pisamos tierra sagrada”. Hay que ir descalzos y con el mayor de los respetos a la tierra del sufrimiento. Por otro lado no hay ninguna persona por mal que esté que no tenga alguna cualidad o capacidad que pueda activarse y revivir. Nadie es tan pobre que no tenga ningún activo de valor. Por ello la intervención social necesita de personas capacitadas para hacer aflorar esas capacidades y competencias que anidan en cada ser humano. Tal vez baste un poco de autoestima activada desde el afecto de una buena acogida y acompañamiento para que la persona empobrecida se empodere de nuevo y pueda transitar con buen pie por el camino de la vida. Podemos afirmar que en la simbiosis de la atención técnica acertada y la calidez del encuentro humano, reside el acierto y la excelencia de la acción social. Siendo como deben ser protagonistas las personas, en Cáritas defendemos el modelo siguiente: *“técnicos de la acción social con alma de voluntario y voluntarios con capacitación técnica”*.

- **Las tres grandes tareas : asistencia, promoción humana y transformación social**

La acción social que realizan las Entidades del Tercer Sector tienen en general tres grandes tareas: tareas de asistencia, tareas de promoción y tareas de transformación social.

Desde la perspectiva de Cáritas en las tres tareas resulta más importante la incidencia cualitativa que cuantitativa.

Sabemos que el imaginario colectivo todavía vincula la acción de Cáritas con una imagen un tanto asistencialista y paternalista. Es preciso reconocer que así ha podido ser en el pasado y que todavía quedan vestigios importantes de esta tendencia, agudizada tal vez un poco en estos tiempos de Crisis que provocan que la atención esté depositada en la ayuda asistencial y ayuda material en especies: alimento, ropa, etc. No obstante es preciso reconocer que la acción de Cáritas desde la fidelidad a los principios de su Modelo de Acción Social apuesta sobre todo por la promoción humana, por las acciones significativas que favorecen los procesos de humanización y por las buenas prácticas que se orientan hacia la transformación social.

Evidentemente somos conscientes de que es preciso responder a las necesidades básicas como la subsistencia y la vivienda aportando los recursos económicos necesarios.

Vivimos situaciones de verdadera precariedad y las más de 50.000 personas que el año pasado acudieron a Cáritas en la Comunidad Autónoma demandaban con urgencia ayudas puntuales para lograr la subsistencia o el pago de la vivienda. Pero también en estos casos entendemos la ayuda asistencial como parte integrante de un proceso de promoción humana e integración social que haga posible una vida autónoma y digna. Sabemos que la mera ayuda asistencial si no tiene otro horizonte, retiene a las personas en la dependencia y la cronificación. Por ello la aportación de Cáritas estará siempre en la línea de fortalecer al sujeto que es cada persona desde el respeto y la confianza que conlleva la dignidad humana.

No obstante y desde nuestra opción por los últimos y no atendidos, constatamos que en nuestra tarea de ayudar a personas que sufren un gran deterioro personal, no siempre el horizonte de la integración socio-laboral es abordable. Pero nuestra experiencia y nuestra voluntad de seguir ayudando en la situación más adversa, nos demuestra que, aún en las situaciones más difíciles, es posible dar pasos que humanicen y ofrezcan posibilidades de contención al deterioro. Nunca hay que cerrar la puerta a la esperanza. De hecho Tenemos en marcha algunos proyectos dirigidos a las personas más cronificadas del colectivo "sin hogar" con unos resultados verdaderamente positivos.

Cáritas trabaja por la justicia. Este es un lema acuñado que quiere resaltar el compromiso de Cáritas por una transformación real de la sociedad. Somos conscientes de que el modelo de sociedad hegemónico en nuestro mundo, el modelo neo-liberal, lejos de cohesionar la sociedad y promover una vida más digna para todos, ahonda en la desigualdad y hace todavía más escandalosa e inadmisibile la pobreza en el mundo. Las prioridades dentro de esta tarea de transformación social conllevan la necesaria denuncia de las injusticias para ir atajando las causas estructurales. Junto a ello es primordial seguir siendo altavoces de las voces silenciadas y reprimidas para sensibilizar y concienciar al conjunto de la población que a menudo vive ajena a los dramas humanos que se dan entre nosotros y en el ancho mundo. De cara a una mayor eficiencia en la labor, Cáritas apuesta por el trabajo en Red con otras entidades y movimientos sociales de cara a la construcción de un nuevo modelo social.

La aportación de Cáritas en este momento histórico que nos toca vivir pasa por la construcción de ese modelo social alternativo en clave de derechos sociales, defendiendo y promoviendo un modelo de desarrollo humano más allá del mero crecimiento económico, construido desde la centralidad de la persona (de todas las personas) y de la referencia permanente a la ética social. El actual modelo socio-económico es como el imponente trasatlántico que va deprisa a lo suyo sin reparar en los naufragos que están siendo expulsados del sistema sin ninguna consideración. El actual sistema económico, privado de la ética, viciado por la codicia, lejos de recuperar e integrar a las personas, las va arrollando. Es verdad que las gentes e iniciativas del Tercer Sector no van a poder parar ni cambiar ni reconducir esa enorme trasatlántico pero es preciso intentarlo y en todo caso siempre serán como las pequeñas barcas que pueden ver, acercarse y recoger a esos naufragos excluidos por el sistema y tal vez iniciar nuevas singladuras y caminos alternativos.

Y termino. Primero con una llamada de advertencia e interpelación. Es la aseveración de Levinas cuando dice que *"casi siempre llegamos tarde a la cita con el prójimo"*. Y en segundo lugar con una llamada a la esperanza, con una esperanza activa y comprometida. La que nos dirige García Roca cuando afirma que García Roca *"la contracultura de la solidaridad nos ubica en el horizonte del futuro"*.

El Tercer Sector es una expresión viva y cargada de nobleza humana. Surge de la sensibilidad de muchas personas. Sabemos que no habrá verdadera transformación social si no parte de la vida de cada uno. En este empeño que es una carrera de fondo, valen mucho los pequeños pasos de la vida cotidiana. En el mundo de la pobreza y el sufrimiento, lo aparentemente pequeño tiene otra dimensión, sobre todo cuando va envuelto en entrega y afecto. Es bueno recordar aquello de que *“en muchos lugares pequeños, mucha gente pequeña, haciendo cosas pequeñas, lograron cambiar el mundo”*.

Creemos, pues, en esa tarea urgente e insoslayable de contribuir a una sociedad con valores alternativos, siendo pequeña sociedad de contraste para poder experimentar que la utopía es realizable y se puede materializar primero en uno mismo y también a través del valor de acciones significativas y con el progresivo empoderamiento de las personas anuladas y excluidas. Para ello resulta vital la aportación de todos, para seguir construyendo sobre roca, la roca del propio testimonio, la roca de la congruencia y la honestidad, tal vez empezando por nosotros mismos y en la línea de la interpelación que Cáritas ha lanzado a todos en la última campaña: *“Vive sencillamente, para que otros, sencillamente puedan vivir”*.

ANEXO

Probable escenario de un futuro inmediato

Hipótesis más probables según el Observatorio de la Realidad Social de Cáritas Española:

PROBABILIDAD ALTA:

- “...se producirá un endurecimiento en los requisitos o en las dificultades en el acceso a las carteras de servicios y prestaciones de los sistemas públicos de atención social”. (8,24)
- “...se producirá un incremento en el número de personas que acuden a Cáritas solicitando ayuda”. (8,19)
- “...se continuarán produciendo recortes económicos en los presupuestos públicos destinados a los ámbitos de pobreza y exclusión”. (8,06)
- “...se cerrarán o disminuirán prestaciones, programas, centros o servicios en el Tercer Sector”. (8,06)
- “...se producirá un incremento en el número de personas en situación de pobreza y exclusión social”. (8)

PROBABILIDAD MEDIA:

- “...se priorizará la reivindicación de la concreción de más y nuevos derechos subjetivos en las diversas legislaciones y desarrollos normativos frente a otras reivindicaciones”. (6,85)
- “...aumentará la labor de denuncia social de las organizaciones del Tercer Sector”. (6,76)
- “...la atención de las organizaciones del Tercer Sector a las personas en situación de exclusión y vulnerabilidad, puede contribuir a un debilitamiento de los derechos sociales reconocidos por la legislación actual”. (6,27)
- “...se producirá un reforzamiento de la unión de las organizaciones del Tercer Sector en defensa de los derechos sociales”. (6,10)

PROBABILIDAD BAJA:

- "...se promulgará una Ley de ámbito Estatal que establecerá cuáles deben ser los derechos, servicios y prestaciones, de carácter 'mínimo', en el ámbito de los servicios sociales". (3,41)
- "...se homogeneizarán en todo el Estado los sistemas de rentas mínimas/básicas (igualdad de derecho y cantidad económica)". (3,12)

**LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y SU CONTRIBUCIÓN
AL SOSTENIMIENTO DEL ESTADO SOCIAL.
CASO: HARRESIAK APURTUZ**

FRANCY FONSECA
Harresiak Apurtuz

El presente documento expondrá cómo desde Harresiak Apurtuz—Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes se trabaja de forma constante para el sostenimiento del Estado de bienestar con el que se cuenta hasta el momento y que está en presunto proceso de desmantelamiento, de transformación.

Para dar forma a la exposición se dividirá el documento en tres partes: una primera, donde se presenta la organización y la noción de sociedad de la que se parte; una segunda, de cómo se posiciona el movimiento social ante la situación que se vive, para pasar a relatar —en una tercera parte— lo que son los logros y retos en la construcción de la mejor sociedad posible y en el mantenimiento de los derechos sociales básicos. El documento finaliza con una breve reflexión, a modo de cierre.

I. Harresiak Apurtuz y la noción de sociedad de la que se parte

La Coordinadora de ONG de Euskadi de Apoyo a Inmigrantes—Harresiak Apurtuz, nace hace más de 15 años, con carácter no lucrativo y con el fin principal de aunar fuerzas entre el incipiente movimiento social vinculado con las migraciones y construir colectivamente una sociedad más respetuosa de los derechos de las personas inmigrantes.

Las entidades que hacen realidad la Coordinadora forman parte del llamado Tercer Sector de Acción Social, concebido como “iniciativas en activo de la sociedad civil, con autonomía de gestión e independencia, de carácter no lucrativo y, por norma general, voluntario; y que orientan su actividad a la intervención social en sentido amplio, lo cual implica que tienen por finalidad la mejora del entorno social desde campos muy variados” (OTSBizkaia, 2011, pág. 7).

A lo largo de estos 15 años, los objetivos fundacionales de la Coordinadora se han vuelto mucho más fuertes y coherentes. Hoy día ya son 63, las entidades sociales que la conforman. Estas, entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes, se encuentran distribuidas a lo largo de la CAPV; con mucha más implantación en Bizkaia.

Diversidad y orientación transformadora

Dos son las características principales del entramado social que conforma Harresiak Apurtuz: por un lado, se trata de entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes, con una *orientación transformadora* en sus acciones. Y, por otro lado, con una composición y acción muy diversa, que favorece una *contribución diferencial*.

En primer lugar, el “reconocimiento” de este elemento transformador es lo que hace que cada una de las entidades sea capaz de trabajar conjuntamente con las otras, a favor del bien común, del interés colectivo y desde el respeto. En ese caminar cotidiano se viven acciones informativas, formativas, derivativas, folklóricas, lúdicas, de sensibilización y de incidencia política, como partes fundamentales de un todo. Partes reconocidas por las personas, las asociaciones y la Administración, como herramientas diferentes de encauzar distintas necesidades hacia un norte más o menos consensuado.

Por otra parte, la diversidad que denota la composición y la propia cartera de acciones de las entidades de apoyo y las asociaciones de inmigrantes, constituye otro elemento fundamental que da cuenta, de forma fiel, de lo que sucede en la propia sociedad. Encontramos pues un movi-

miento social asimétrico, con una constitución diversa, un tamaño heterogéneo, unos enfoques fundacionales distintos y que atienden a las diferentes necesidades de las personas inmigrantes y en diferentes momentos de sus proyectos migratorios.

La conjugación de ambas características hace que el trabajo común solo sea posible si se logra construir una base consensuada de la cual partir y si se trabajan de forma constante, los procesos de fortalecimiento, individual y grupales, al tiempo que el empoderamiento y el reconocimiento mutuo.

Así pues, entre todas las entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes que forman parte de la Coordinadora, se trabaja día a día por un objetivo común: la lucha por el mantenimiento de los derechos de todas las personas y, muy especialmente, por la defensa de los derechos del colectivo inmigrante; en el empeño de contribuir en la construcción de una sociedad más justa.

Pero si bien se parte de un ideal de sociedad abierta: inclusiva, justa, plural, intercultural, participativa y solidaria; no hay que obviar las condiciones estructurales que marcan –de forma real– el contexto social en el que viven las personas inmigrantes.

Un contexto desalentador

La Ley Orgánica de Extranjería y su reglamento regulador es la norma estatal que marca la vida y la posibilidad de integración de las personas inmigrantes en el Estado español. Esta norma, reformada en 2009 (2/2009, de 11 de diciembre) y puesta en marcha su reglamento en 2011, restringe los derechos de las personas inmigrante, mercantilizando su estadía en el territorio español y negando derechos fundamentales como el de vivir en familia o acceder regularmente a un puesto de trabajo.

En contexto de crisis, esta norma coercitiva se convierte en la justificación más utilizada para avivar discursos xenófobos y racistas; al tiempo que para rechazar la permanencia de las personas inmigrantes en territorio español.

Pero no conformes con esta Ley Orgánica, hace unos pocos días el Gobierno Español ha decretado un nuevo recorte en materia sanitaria, que excluye –aún más– a las personas más desfavorecidas. El Real Decreto-Ley 16/2012 “por el que se establecen medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones”, ratificado en el Congreso de los Diputados el pasado 17 de mayo, dejará sin cobertura sanitaria a las personas inmigrante en situación irregular, a partir del día 1 de septiembre del año en curso.

Entonces, ¿cómo seguir hablando de Estado de bienestar o de Estado de derecho social, si las y los propios legisladores se encargan de dictar medidas restrictivas que siguen afectando a las y los más débiles?

Y como esto no solo pasa a nivel del Estado, en la CAPV también se ha vivido estos últimos años, retrocesos o paradas importantes en las garantías mínimas sociales que se han alcanzado a lo largo de la lucha por los derechos sociales.

A final de la legislatura de 2008 se aprueban, la Ley de servicios Sociales y la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social; cuyo desarrollo reglamentario queda en manos del nuevo equipo de gobierno. Bajo el paraguas de la primera se ha estado desarrollando la cartera de prestaciones sociales, el mapa de servicios sociales, el plan

estratégico y el sistema de copago. No obstante, al día de hoy, y con el fin de la legislatura en puertas, parece que por fin se vislumbra un acuerdo de mínimos para sacar adelante la cartera de servicios sociales, del cual todas y todos seremos usuarios y beneficiarios.

Por otra parte, la segunda Ley, que tiene que ver con la aplicación de la Renta de Garantía de Ingresos y los planes de inclusión social, se reglamentó en 2010; sin embargo, a propósito de la transferencias de competencias al Servicio Vasco de Empleo Público–Lanbide, sufrió una reforma en 2011 que sirvió para aumentar el requisito de empadronamiento para acceder a la prestación social. Situación que afecta, directamente, a las personas inmigrantes en situación irregular.

De hecho, Ekain–Redes para la Inclusión Social (de la que forma parte Harresiak Apurtuz), denunció en ese momento a través de una nota de prensa:

“Las REDES PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL EN EUSKADI denuncian la situación de desprotección social a la que se ve abocada una parte importante de la ciudadanía:

Con la excusa de una optimización del sistema vasco de bienestar social, la persecución del fraude y la limitación de la solidaridad en tiempos de austeridad, se ha introducido un cambio fundamental en el espíritu de la Ley aprobada en 2008 con un amplio consenso político; que pasa de ser una apuesta por la protección y las garantías sociales, a ser un elemento de criminalización de la pobreza.

Se han incrementado los requisitos de entrada y permanencia de las familias y las personas en el sistema de protección social de Euskadi, atendiendo a criterios de eficiencia y economía presupuestaria, sin entrar a valorar las situaciones globales que afectan a quienes están solicitando tal prestación”. (mimeografiado, 2011)

Así pues, la población inmigrante no solo se ve afectada por una Ley de Extranjería que le impide el acceso a un puesto de trabajo hasta no cumplir 3 años de residencia y solicitar la documentación a través del arraigo, sino que esta población ahora tiene que esperar también 3 años para poder acceder a la Renta de Garantía de Ingresos, único medio que tenía hasta la fecha para poder llevar una vida digna; al tiempo que luchar contra el tope de ayuda por unidad familiar, lo que supone una dificultad adicional en los temas de acceso a la vivienda y al empadronamiento.

Muchos han sido los argumentos esgrimidos por el Gobierno, Español y Vasco, para justificar los recortes sociales y las leyes criminalizadoras. Desde la racionalización de los recursos hasta la lucha contra el fraude y, más recientemente, contra el turismo sanitario. La realidad es que “gracias” a estas políticas sociales orientadas al recorte de prestaciones, muchas más personas –que ya tenían una situación precaria– ahora se quedan en una situación de abandono y de desprotección total.

En el siguiente apartado se abordará cómo se trabaja en Harresiak Apurtuz desde esta realidad tan poco halagüeña.

II. Ante esta situación de creciente desprotección cómo se posiciona el movimiento social vinculado con la Coordinadora

No es fácil describir de forma exhaustiva qué conduce a las personas inmigrantes a la situación en la que hoy día se encuentran; ni tampoco es sencillo acercarse a las posibles soluciones. Lo

que sí es importante es partir del reconocimiento del movimiento social y su articulación en red como un elemento fundamental para mantener la orientación colectiva de los intereses globales y su capacidad de introducir en la agenda política lo que considera de interés público.

Tal y como comenta Pedro Ibarra (2011, pág. 193) "(...) hay democracia cuando existe de forma habitual una serie de prácticas colectivas –espacios públicos, deliberativos– en las que los ciudadanos construyen y definen con los gobernantes –en confluencia o en conflicto– el interés o intereses colectivos".

Así pues, Harresiak Apurtuz pretende ser ese espacio de cohesión que aglutine a las entidades del ámbito de las migraciones y a través de la cual se pueda tener una interlocución con la Administración que conlleve resultados positivos para las personas inmigrantes.

Si pensamos pues en la forma en que el movimiento social vinculado con las migraciones y que se aglutina en torno a Harresiak Apurtuz intenta atajar la situación de crisis del Estado social, podría organizarse la respuesta en dos dimensiones:

- Como entidad de segundo nivel:
 - Diagnosticando: de forma permanente y, por tanto, cambiante para que los resultados obtenidos sirvan de base a los procesos de denuncia que se realizan.
 - Participando en los espacios de gobernanza: porque son en estos lugares comunes con la Administración donde se realizan acciones de incidencia directa y donde se discuten las reformas que afectan a las personas inmigrantes. Tal y como comenta Pedro Ibarra (2011) el tejido asociativo aporta a estos *espacios públicos* las agendas, ideas, deliberaciones y voces. "En ese espacio público se construye autonomía política, y en él se lleva a cabo un proceso razonado y colectivo de construcción y definición de un bien público político" (Pedro Ibarra. 2011, pág. 202).
 - Denunciando públicamente: a través de campañas que permitan poner en conocimiento de la población en general la situación de vulnerabilidad que vive el colectivo inmigrante y la violación de sus derechos más fundamentales, partiendo de la base de la ciudadanía inclusiva.
 - Inciendiando y sensibilizando: reclamando la responsabilidad pública de los diferentes niveles del gobierno (local, foral, autonómico y estatal), en la garantía del bienestar de todas las personas y, por tanto, de parte de su ciudadanía (las y los inmigrantes); al tiempo que sensibilizando a diferentes niveles de la sociedad, de forma tal que se incida en los prejuicios, estereotipos y rumores que existen en torno a la inmigración.
 - Y por último, pero no menos importante, trabajando en red: conjugando esfuerzos con otras redes y plataformas del ámbito de la acción social. En palabras de Pedro Ibarra, generando *capital social*, actuando de forma cooperativa, las personas y las asociaciones.
- No obstante, las propias asociaciones del primer nivel, que conforman Harresiak Apurtuz tienen sus propias estrategias para atajar la situación de crisis actual y contribuir con el sostenimiento del Estado social, a saber:
 - Tejiendo sinergias entre ellas: para aunar recursos materiales y superar los recortes presupuestarios. Los mismos que están afectando la contratación de recursos humanos y el mantenimiento de servicios dirigidos a las personas más desatendidas.

- Atendiendo a las población más desfavorecida: aunque lamentablemente no con el aumento de los servicios sino con el ajuste de los perfiles de atención para dar cabida en los programas a las y los más necesitados.
- Participando en la recogida de información: que luego se traslada a la red de segundo nivel para fortalecer las campañas de denuncia pública.
- Participando en los espacios de trabajo abiertos por la Coordinadora: tanto en aquellos más concretos como en los espacios de interlocución con la Administración.
- Participando en los espacios de movilización y denuncia: llevando la información a las y los usuarios de sus servicios, como a la población en general. También procurando la participación de estas personas en las movilizaciones que se preparan desde el segundo nivel y desde otras plataformas de reacción social.

Sobre todo, vale la pena rescatar que desde los dos espacios, desde el segundo y el primer nivel, se trabaja por:

- El reconocimiento de las personas inmigrantes como sujetos de derechos: por lo que se evita tratarles como usuarias y usuarios; y se intenta integrarles directamente en las acciones que se emprenden, desde el propio diseño de las mismas. No obstante, aumentar la implicación del colectivo inmigrante continúa siendo un reto que se explicitará más adelante.
- El acercamiento al colectivo inmigrante y su realidad desde el reconocimiento de sus derechos: como parte de la ciudadanía. De ahí que el enfoque prioritario de Harresiak Apurtuz y las entidades que la conforman esté orientado hacia la promoción del concepto de la ciudadanía inclusiva y desde la provisión de las protecciones sociales para todas y todos, en igualdad de condiciones.
- Lo que conduciría a la necesaria inclusión activa: desde el empoderamiento, desde el reconocimiento, desde la percepción del fenómeno de la inmigración como un elemento estructural de la sociedad y no coyuntural, que amerita de cada vez más políticas de asentamiento integradoras; y no solo de políticas de integración normalizadoras.

III. Logros y retos en la construcción de la mejor sociedad posible

En el marco de lo anteriormente descrito se pueden enumerar algunos logros en el sostenimiento del Estado de bienestar y muchos retos que siguen pendientes.

Algunos logros

Entre los logros más importantes y en consonancia con los objetivos de la Coordinadora se pueden mencionar:

- El reconocimiento del ámbito de la inmigración como una dimensión social en la que hay entidades con capacidad de interlocución: producto de la cohesión de las entidades, al tiempo que de una toma de conciencia de las capacidades personales y organizacionales, de las entidades de apoyo y las asociaciones de inmigrantes.

En este sentido, merece la pena mencionar la incorporación de la Coordinadora en espacios de gestión y de negociación (espacios de gobernanza); la referencia que ofrece a los medios de comunicación o la presencia cada vez más fluida en espacios formativos, de la universidad o que organizan otras entidades y agentes sociales (por ejemplo y

recientemente: jornadas Ararteko, participación en Máster de participación de UPV o en programas de formación del OTSBizkaia o entidades como el Centro Ellacuría).

- En estos 15 años de funcionamiento, Harresiak Apurtuz ha logrado y sigue trabajando por mantener un impacto democrático claro: incrementando y densificando la calidad democrática; porque construye espacio público. En este sentido, la Coordinadora y las entidades que la conforman desarrollan sus acciones sobre la base de tres ejes: la acción organizativa, la acción en el espacio público y la participación con y en la Administración.
- Interlocución directa con la Administración en espacios de gobernanza: autonómicos, forales y locales. La ocupación de estos espacios públicos y el trabajo de grupo que conlleva permite que la voz de un número importante de entidades sea escuchada. Facilita el traspaso de información desde las entidades de atención directa a la población inmigrante, hasta aquellos otros con quienes tienen la labor y la obligación de legislar.

En este sentido merece la pena mencionar: la Mesa de Diálogo Civil del Gobierno Vasco, donde se trabaja la política pública vinculada con el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, aunque cada vez más va adquiriendo un carácter transversal; la Mesa de Diálogo Civil de la Diputación Foral de Bizkaia y, en un ámbito más local, el Consejo de Inmigración del Ayuntamiento de Bilbao. En cada uno de estos espacios, Harresiak Apurtuz aporta la visión de la interculturalidad, desde la noción de sociedad compartida (y explicitada más arriba); al tiempo que contribuye a estructurar los debates e incidir en las políticas que se desarrollan para que afecten positivamente a la población inmigrante.

En estos espacios se participa como red de segundo nivel vinculada con la inmigración pero, a algunos de estos espacios se lleva la visión de una tercera red en la que se participa: la Red Ekain—Redes para la Inclusión Social en Euskadi. Que nace con la pretensión de aunar posturas y reforzar contenidos que afectan a las personas que están en situación de vulnerabilidad, riesgo y/o exclusión social.

Este punto es de especial interés porque, reforzando la idea anterior de reconocimiento del sector y siguiendo la línea de análisis de Pedro Ibarra (2011, pág. 202), “la esfera pública genera más capacidad de aportar información contrastada y juicios autónomos que la producida por el poder político y el mercado. (...) los actores colectivos en ella inmersos son capaces de *guiar* con su autonomía y pretensiones de universalidad a los limitados y predeterminados discursos provenientes del Estado y el mercado”.

- Sensibilización: como una herramienta de denuncia pública de las injusticias que generan las diferentes normativas; y también, de generación de imaginario colectivo y de lucha contra aquella rumorología que existe en torno a las personas inmigrantes.

En cuanto a este tema se puede mencionar la labor de denuncia por la aprobación de ciertas leyes, a través de campañas concretas: “Aquí no sobra nadie”, por la aprobación de la Ley Orgánica de Extranjería y su reglamento; “Por el derecho al voto”, para denunciar la desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las personas inmigrantes o, más recientemente, la campaña de denuncia contra el RD 16/2012 que deja sin acceso a la sanidad a las personas inmigrantes en situación irregular.

Siguen siendo retos

Desde Harresiak Apurtuz no se pierde la perspectiva; entendiendo que aunque se ha logrado mucho en materia de cohesión, posicionamiento y sensibilización social, esos mismos ámbitos constituyen retos de futuro.

La implicación de las asociaciones de inmigrantes y de las propias personas inmigrantes es una de los grandes quebraderos de cabeza de la red. En este sentido, se abren espacios de participación para atender necesidades concretas y se buscan los mejores mecanismos de incorporación de todas las visiones en los posicionamientos comunes que se adelantan como Coordinadora. Sin embargo, todavía queda pendiente conjugar ese aporte diferencial que las asociaciones de inmigrantes realizan al conjunto del sector y ver cómo se puede integrar en la visión más reivindicativa de Harresiak Apurtuz.

Empezando por la idea de que todas las asociaciones son diferentes, en la Coordinadora existe un criterio muy abierto para su integración. Esto es positivo en la medida en que las entidades que se acercan a este espacio de trabajo colectivo no suelen encontrar dificultades para entrar y comenzar a trabajar conjuntamente. Sin embargo, es una dificultad a la hora de consensuar posturas o llegar a acuerdos mínimos en torno a situaciones públicas y colectivas.

Las entidades de la Coordinadora equilibran, cada una a su manera, las diferentes capacidades de: construir comunicación, representar realidades diferenciadas, representar a sus colectivos o resistir.

Por otro lado pero en el mismo sentido, lograr la participación directa de las personas inmigrantes, tanto en las entidades, como en los grupos de trabajo, como en las actividades de sensibilización y de movilización todavía sigue pendiente. En este caso hay que luchar con los miedos y respetar los procesos. Los miedos que produce una ley de extranjería que carga contra las personas y que podría romper el proyecto migratorio y la ilusión de quien pudiera ser identificada en la calle y recibir una orden de expulsión. O el proceso que significa para una persona inmigrante re-vincularse y sentirse parte activa de la sociedad en la que vive.

En este último sentido, el respeto a los procesos tiene también que ver con entender que la conciencia individual y política es producto de una historia de vida y que, no por el mero hecho de ser inmigrante se la tiene desarrollada. Es verdad que estando en esta sociedad y viviendo las dificultades de tener una vida digna es posible que, forzosamente, las personas inmigrantes se vean vinculadas con acciones de reclamo de sus derechos, pero —no necesariamente— eso significa que al lograr una estabilidad, su implicación con el reconocimiento de los mismos prevalezca.

Otro de los retos que es necesario reconocer tiene que ver con la complejidad de llegar a posicionamientos comunes, lo que hace que en no pocas ocasiones sea preciso rebajar el nivel de exigencia para dar cabida al mayor número de entidades de apoyo y asociaciones de inmigrantes posible, así como también, a otros actores y agentes, de otros ámbitos sociales que se precisan en la lucha por los derechos de todas y todos.

Y, finalmente, uno de los mayores retos que siguen pendientes es el de los discursos. Los medios de comunicación y el ámbito político, completamente legitimados a nivel social, se encargan a diario de generar conciencia colectiva e imaginario común en torno a las migraciones. Luchar contra los estereotipos que refuerzan es una tarea ardua, difícil y fácilmente borrrable. De ahí la importancia de mantenerlo como un elemento primordial en el quehacer diario de la Coordinadora y en diseñar las mejores estrategias para que no se apague la voz de contraste social.

A MODO DE CIERRE. Por el mantenimiento de los derechos sociales básicos

Finalmente, sería interesante cerrar este documento en positivo: por un lado, reconociendo el importante papel que juega el movimiento social en el mantenimiento del Estado de bienestar; por la lucha en la que apuesta por dar voz a los que más dificultades tienen y por la labor de denuncia y posicionamiento ante las legislaciones restrictivas y los recortes sociales.

Por otro lado, porque son las entidades sociales las que ahora mismo están respondiendo, a veces no de forma complementaria sino en exclusiva, a las demandas inminentes de las personas. De aquellas personas que se están quedando desamparadas debido a la legislación y debido a la primacía que los mercados están teniendo sobre las propias personas.

Para que la sociedad de bienestar pueda seguir en marcha y siendo las ideas de Tony Jud (2010) es preciso que:

- a) se recupere la confianza: en las personas y en quienes administran el Estado;
- b) aumente la reciprocidad: para que el bien común vuelva a estar nuevamente por encima del beneficio individual;
- c) se empleen a fondo todos los mecanismos conocidos para disminuir la desigualdad: ya que las brechas económicas entre las personas fracturan y corrompen la sociedad.

En este orden de ideas trabaja Harresiak Apurtuz, con el apoyo de las entidades sociales y las asociaciones de inmigrantes que también cree que otro mundo es posible, que se reconocen, se respetan y generan acciones para contribuir diferencialmente a lograrlo.

BIBLIOGRAFÍA

- BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO. **Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones**. Nº 98. Martes 24 de abril de 2012. Sec. I. Pág. 31.278.
- Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia y Harresiak Apurtuz. **Identidad de las organizaciones en el ámbito de la inmigración y trabajo en red**. 2012. Mimeografiado. 96 págs.
- Equipo del Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. **Diagnóstico del Tercer Sector Social de Bizkaia**. Bilbao. Observatorio del Tercer Sector de Bizkaia. 2011. 76 págs.
- IBARRA GUELL, Pedro. **Democracia relacional**. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. 2011. 303 págs.
- JUDT, Tony. **Algo va mal**. (fragmentos). 2010. 40 págs.
- **Nota de prensa de la Red Ekain ante la ponencia de modificación de la Ley para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social presentada el 12 de septiembre de 2011 en el Parlamento Vasco**. Mimeografiado. 2011. 2 págs.

¿QUÉ FUE DEL CONTRATO SOCIAL? LOS DERECHOS SOCIALES ENTRE EL ASEDIO Y LA REINVENCION GARANTISTA

GERARDO PISARELLO

*Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Barcelona
y vicepresidente del Observatori DESC*

1- Introducción: contractualismo, constitucionalismo democrático y derechos sociales

Preguntarse qué fue del contrato social constituye de por sí una aproximación inquietante a la realidad. La idea de contrato social, después de todo, suele vincularse a fenómenos a los que inequívocamente se atribuye un papel civilizatorio, como el constitucionalismo democrático o los derechos humanos. La idea de su abandono, o peor, de su ruptura o incumplimiento grave, presupone una alteración drástica de las reglas de convivencia. Esto no debería ser grave como tal. Pero en las condiciones actuales, la imagen suele convocar los peores fantasmas de la desintegración cívica y la violencia arbitraria.

El contrato social se presenta en los tiempos modernos como una metáfora. Su sentido es proporcionar razones para la legitimación o para la deslegitimación del Estado y de las instituciones. Lejos, en efecto, de aparecer como entidades naturales o como creaciones divinas, estos se presentan como artificios, como creaciones humanas cuya justificación depende de su mayor o menor capacidad para servir a determinados fines.

En la lectura contractualista de Thomas Hobbes –adversario enconado de la revolución democrática de 1649– el Estado, el *Leviathan*, todavía puede revestir la forma de una monarquía absoluta siempre que sea capaz de garantizar la paz. Para John Locke, en cambio, esta justificación resulta inadmisibles. Influído en esto por el regicida español Juan de Mariana, Locke entiende que el monarca solo puede ser un agente fiduciario –un *trustee*– de la ciudadanía. Su función es garantizar el derecho a la vida, a la libertad y a la propiedad de todos. Mientras lo haga, mientras cumpla dicho mandato, puede recabar lealtad. Pero si traiciona la confianza del pueblo, si rompe el contrato, este puede recurrir al *Appeal to Heaven* y deponerlo.

El contractualismo igualitario de Locke y su defensa del derecho de resistencia tendría una influencia notable en la revolución independentista norteamericana y en la Declaración de 1776, redactada bajo la inspiración de Thomas Jefferson. El propio Jefferson mantenía una concepción similar de los derechos: la vida, la libertad y la propiedad debían reconocerse a todos por igual. De ahí que se mostrara partidario de una república agraria en la que la propiedad estuviera repartida y en la que la protesta y la rebelión ciudadanas actuaran como barrera última frente al despotismo.

Algunas de estas ideas encontrarían su versión más radicalizada sería en el contractualismo democrático de Jean Jacques Rousseau o de Gabriel Bonnot de Mably. Para ellos, el respeto a la soberanía popular se encuentra en el núcleo del contrato social. Ello supone el rechazo de todo poder que pretenda apropiarse de ella, suplantarla o desnaturalizarla. El Estado y las instituciones solo se justifican en la medida en el que el pueblo pueda participar en la elaboración de las leyes, pueda revocar o deponer a sus representantes y pueda impedir, en último término, que la propiedad se concentre en pocas manos²⁴. Estas concepciones del contrato social cristalizarían

²⁴ "¿Queréis dar al Estado consistencia? –dirá Rousseau en el *Contrato Social*–. Acercad los extremos cuanto sea posible; no permitáis ni gentes opulentas ni pordioseros. Estos dos estados, inseparables por naturaleza, son igualmente funestos para el bien común; del uno salen los fautores de la tiranía, y del otro, los tiranos; siempre es entre ellos entre quienes se hace el tráfico de la libertad pública, el uno la compra y el otro la vende" (vid. *El contrato social*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 51). Mably, por su parte, sostenía que la propiedad privada no formaba parte del orden natural de las cosas. "La desigualdad de bienes y de estados –diría en *De la legislación o principios de las leyes*, de 1776– pervierte, por así decirlo, al hombre y modifica las atracciones naturales de su corazón". Y agregaría: "La ambición y la codicia no son las madres, valga la expresión, sino las hijas de la desigualdad".

en la revolución francesa. Sobre todo, en el constitucionalismo democrático que siguió a la caída de la monarquía y a la proclamación de la república, en 1792. Para Maximilien Robespierre o Saint Just, inspiradores de la Constitución democrática de 1793, las instituciones se justificaban en la medida que aseguraran los derechos políticos y sociales de la ciudadanía y que introdujeran límites a la especulación y a la acumulación privada de bienes.

La Constitución de 1793, de hecho, fue una de las primeras en reconocer un listado amplio de derechos civiles y políticos, que incluían el derecho al sufragio universal masculino y a los referendos legislativos²⁵. También fue pionera a la hora de consagrar los derechos sociales a la instrucción y a los socorros públicos. “La sociedad –prescribía el artículo 21 de la Declaración que la encabezaba– debe su subsistencia a los ciudadanos desgraciados, bien procurándoles trabajo, bien asegurando los medios de existir a los que estén imposibilitados de trabajar”. Como en la mejor tradición republicana, la garantía de este derecho social a la existencia, como le llamaría Robespierre, no podía confiarse a la buena voluntad o a la simple disposición de autolimitación de los particulares o de los propios poderes públicos. Exigía, por el contrario, dos requisitos al menos. Por un lado, medidas fiscales progresivas que pusieran límites a la acumulación privada y que habilitaran políticas redistributivas. Por otro, una ciudadanía activa capaz de defenderlas en las instituciones y fuera de ellas.

Para el constitucionalismo republicano democrático, en efecto, la propiedad tenía una doble connotación. Podía ser, sin duda, un instrumento para la generalización de los derechos sociales, esto es, una herramienta de garantía de las condiciones materiales que permitían a las personas ser libres. Sin embargo, el derecho a la propiedad, personal o colectiva, debía diferenciarse del derecho de propiedad privada exclusiva y excluyente, que solo podía configurarse como un privilegio incompatible con su extensión al conjunto de la sociedad.

En realidad, la relación entre los derechos sociales y los derechos civiles y políticos ya aparecía aquí como un vínculo indivisible e interdependiente. Los derechos sociales eran condición necesaria para el disfrute efectivo de la libertad. Pero los derechos civiles y políticos, por su parte, eran un instrumento irrenunciable para la exigencia del derecho a existir. Siguiendo el contractualismo de Locke o Rousseau, el artículo 35 de la Declaración de 1793 no dudaba en recordar que “cuando el gobierno viola los derechos del pueblo, la insurrección es, para este y para cada una de sus porciones, el más sagrado de los derechos y el más indispensable de los deberes”. Esto tenía que ver con lo que la propia Declaración consideraba como la garantía última de los derechos reconocidos en la Constitución: la garantía social, a la que su artículo 23 definía sencillamente como “la acción de todos para asegurar a cada uno el goce y la conservación de sus derechos”.

Esta concepción del contrato social y de los derechos civiles, políticos y sociales tenía una fuerte impronta igualitaria. No en vano su fundamento, el cemento que hacía posible su exigibilidad, era la noción de fraternidad. Concebida también como metáfora conceptual, la fraternidad republicana animaba un programa emancipatorio dirigido a remover las jerarquías en diferentes ámbitos y esferas sociales y a generar relaciones tendencialmente horizontales²⁶. Se proyectaba, desde luego, sobre la esfera política, pero también sobre la económica. Sobre la esfera pública,

²⁵ “La democracia –diría Robespierre, en la línea de Rousseau y de Mably– es un estado en el que el pueblo soberano, guiado por leyes que son obra suya, actúa por sí mismo siempre que le es posible, y por sus delegados cuando no puede obrar por sí mismo”. Vid. M. Robespierre, *Por la felicidad y por la libertad. Discursos* (Y. Bosc, F. Gauthier y S. Wahnic eds.), El Viejo Topo, Barcelona, 2005, pp. 246-247.

²⁶ Vid. el esclarecedor y original análisis de Antoni Domènech, *El eclipse de la fraternidad. Una revisión republicana de la tradición socialista*, Crítica, Barcelona, 2004.

pero también sobre la doméstica, como bien advirtieron las mujeres que animaron los clubes revolucionarios, como Pauline Léon o Claire Lecombe, o la republicana inglesa Mary Wollstonecraft, quien en 1792 lo plasmó en su ensayo *Vindicación de los derechos de la mujer*²⁷. Es más, el impulso de la fraternidad era capaz incluso de trascender las fronteras. Esto permitió a los rebeldes negros encabezados por Toussaint L'Ouverture enarbolar la Declaración de derechos del Hombre y del Ciudadano 1789 en sus luchas por la independencia de lo que sería Haití. Y obligó al propio Robespierre a señalar que en coherencia había que admitir que perecieran las colonias antes de que se resignaran los principios inspiradores de la revolución.

2- Constitucionalismo liberal doctrinario, demofobia y asedio a los derechos sociales

Naturalmente, este contractualismo igualitario y la concepción del constitucionalismo y de los derechos a él vinculados encontraron férreas resistencias. El ciclo democrático abierto con la proclamación de la república fue bruscamente interrumpido por el golpe de Estado de julio de 1794 —el mes de Termidor según el calendario republicano— que vino a imponer una nueva manera de entender la Constitución y los derechos.

La Constitución de 1795, en efecto, procuró alejarse de su antecesora en aspectos institucionales y económicos esenciales. Laminó los derechos de participación popular y reforzó el papel de la burguesía y de sus aliados aristocráticos, reintroduciendo el sufragio censitario. Asimismo, se preocupó en blindar el derecho de propiedad privada y en bloquear, consecuentemente, cualquier reivindicación de derechos sociales que pudiera alterar el orden existente.

Esta nueva concepción elitista de la Constitución y de los derechos humanos fue defendida de manera encendida por termidorianos célebres como Boissy d'Anglas²⁸ o Lanjuinais²⁹. Para ellos, el constitucionalismo democrático había supuesto una ampliación excesiva, desproporcionada, de los derechos políticos y sociales de las capas populares, esto es, de los artesanos, trabajadores y pobres urbanos y rurales que integraban el llamado "cuarto Estado". Esta ampliación de los derechos había tornado ingobernable la vida política y económica. De lo que se trataba, por tanto, era de limitar la influencia de estos estratos populares. Y la Constitución podía ser un instrumento para ello.

Algunas voces lúcidas se levantaron contra el constitucionalismo termidoriano. Una de las más destacadas fue la de Thomas Paine, el célebre autor de *Derechos del Hombre*, uno de los primeros

²⁷ Criticando, por cierto, las inconsistencias en este punto del propio Rousseau, quien en su misoginia no había sido capaz de llevar sus tesis contractualistas hasta las últimas consecuencias y de exigir el fin de la subordinación de las mujeres.

²⁸ "Debemos ser gobernados —diría Boissy d'Anglas— por los mejores: los mejores son los más instruidos, los más interesados en el mantenimiento de las leyes. Ahora bien, con muy pocas excepciones, no encontraréis hombres de ese tipo más que entre aquellos que, teniendo una propiedad, están apegados al país en que se encuentran, a las leyes que las protegen, a la tranquilidad que las conserva [...] El hombre sin propiedades, por el contrario, necesita un constante esfuerzo de virtud para interesarse por un orden que le conserva para nada y para oponerse a los movimientos que le ofrecen alguna esperanza [Por eso, concluía:] un país gobernado por los propietarios está dentro del orden social; un país en el que gobiernan no los propietarios está en estado salvaje". Cit. por Albert Soboul, *La revolución francesa*, Orbis, Barcelona, 1981, pp. 114-115.

²⁹ Lanjuinais advirtió con razón la incompatibilidad que suponía restringir los derechos políticos y sociales y mantener, al mismo tiempo, el principio de igualdad. Justificando la supresión del art. 1 de la Declaración de 1789, sostendría: "Si decís que todos los hombres son iguales en sus derechos incitáis a la rebelión contra la Constitución de aquellos a quienes habéis rechazado o suspendido el ejercicio de los derechos de ciudadanía en pro de la seguridad de todos".

ensayos modernos sobre derechos humanos. Amigo de Jefferson y de Condorcet, Paine había sido encarcelado por los jacobinos. A la caída de estos, se reincorporó a la vida política y llegó a ser elegido miembro de la Convención que elaboró la Constitución de 1795. Sin embargo, pronto advirtió el sesgo antidemocrático del nuevo escenario y mantuvo una posición de franca oposición. Criticó con severidad la restricción de libertades civiles y políticas y el espíritu patrimonialista de muchos de sus miembros. Dos años más tarde, en 1797, escribió incluso un opúsculo, *Justicia Agraria*, en el que defendió la necesidad de introducir como derecho social universal un ingreso incondicional derivado de los beneficios generados por los usos privados de los recursos naturales.

No fue, empero, la posición de Paine la que marcó el constitucionalismo y la comprensión de los derechos tras las primeras décadas del siglo XIX. Por el contrario, lo que acabó por imponerse, con diferentes énfasis, fue un constitucionalismo liberal doctrinario que pretendía ser una alternativa tanto al absolutismo monárquico (y religioso) como a los movimientos democráticos populares que crecían en toda Europa.

La concepción liberal se situaba en las antípodas del contractualismo democrático. En realidad, partía de un individualismo tan radical como abstracto. Presuponía la existencia de individuos iguales y libres, que no mantenían lazos asociativos entre sí y que se limitaban a intercambiar sus bienes en el mercado, incluida su fuerza de trabajo. Esta centralidad del sujeto individual era fundamental, ya que presuponía la ausencia de estamentos, de asociaciones o fundaciones y la negación, por consiguiente, de todo contrato social o colectivo. El sujeto en torno al cual se estructuraba el constitucionalismo liberal doctrinario era un sujeto unitario –ni noble ni plebeyo, ni campesino ni mercader, ni rico ni pobre– y que básicamente se expresaba a través de la propiedad privada y del contrato individual.

El derecho absoluto de propiedad privada, tal como se concebía en el *Code Napoleon* de 1804, y la libertad de contratación, fundamental en la consideración del trabajo dependiente y autónomo como una simple locación de obra, aparecían como los pilares de esta concepción jurídica liberal. En ella, la función de los propios poderes públicos aparecía claramente delimitada: garantizar el cumplimiento de los contratos y orientar el aparato coactivo a la defensa del orden público y a la preservación de la esfera privada patrimonial libre de toda injerencia.

Esta concepción del constitucionalismo y de los derechos se asentaba, como se ha apuntado ya, en el rechazo a cualquier aspiración colectiva que pueda desafiar de manera radical unas jerarquías económicas y políticas que, si bien resultaban innegables en el plano material, son negadas en términos formales. E implicaba, por lo tanto, una renuncia abierta a la fraternidad o a la solidaridad entendidas como llamado a la articulación de las clases domésticas contra dichas jerarquías.

El principio de solidaridad, de hecho, estaba ausente del constitucionalismo liberal doctrinario, precisamente porque su fundamento implícito era el opuesto: la insolidaridad y el rechazo a cualquier articulación colectiva del demos que pudiera poner en riesgo el orden existente³⁰. El argumento de

³⁰ Ya en 1791, en un debate en la Asamblea Nacional Constituyente, Isaac Le Chapelier justificó sin tapujos su oposición a los clubes y agrupaciones populares surgidos al calor de la revolución: “Vamos a hablaros de esas sociedades que el entusiasmo por la libertad ha formado [...] Como todas las instituciones espontáneas que los motivos más puros concurren a formar, y que bien pronto se desvían de su fin [...] estas sociedades populares han tomado una especie de existencia política que no deben tener. Mientras duró la Revolución, ese orden de cosas fue casi siempre más útil que perjudicial [...] Pero ahora que la Revolución ha terminado... hace falta para la salud de esta Constitución que todo vuelva al orden más perfecto [...] Destruídlas y habréis eliminado el freno más potente a la corrupción”.

la tiranía de las mayorías que podían poner en riesgo la distribución de la propiedad fue un rasgo central del liberalismo doctrinario, y estuvo presente en inteligentes representantes de esta sensibilidad, como Benjamin Constant o Alexis de Toqueville³¹. Con el crecimiento y la organización de las clases obreras y populares, esta auténtica *demofobia* se tradujo en el despliegue de una severa política punitiva contra los grupos sociales considerados “peligrosos”. Esta política antigarantista, situada en las antípodas de las ideas heredadas de humanistas como el marqués de Beccaria, no solo supuso la represión abierta de libertades civiles y políticas. También incluía la pena de muerte para los *criminales graves* –los asesinos– y para los *disidentes* considerados enemigos –como ocurrió en la Comuna de París–³². Para el resto de población social o políticamente *molesta* se recurriría a otras formas de control y disciplinamiento: el encierro en prisiones, los juicios interminables, la expansión de la prisión preventiva o provisional, e incluso la deportación.

Esta concepción desigualitaria, desde luego, no tuvo sus efectos en el ámbito interno. El autoritarismo interior del liberalismo victoriano tuvo su correlato exterior en un colonialismo y un racismo crecientes. Y operó, de hecho, en el marco de un capitalismo mundializado y financiarizado –el de la *belle époque*– no muy diferente al actual, que estimulaba la resolución de los conflictos geoestratégicos mediante la apropiación *manu militari* de mercados y recursos naturales.

3- Un largo Termidor: la nueva ofensiva del constitucionalismo antidemocrático

La experiencia del siglo XIX es útil para entender que ni el constitucionalismo ha sido necesariamente democrático, ni la apelación genérica a los derechos está necesariamente vinculada a posiciones garantistas. Buena parte de los regímenes constitucionales del siglo XIX, de hecho, fueron profundamente elitistas, de modo que la expresión liberalismo-democrático era más bien un oxímoron. Muchas de estos regímenes, a su vez, reconocieron ciertos derechos y libertades, pero lo hicieron a partir de premisas desigualitarias, que privilegiaban a aquellos de tipo patrimonial y restringían los derechos políticos y sociales de la población más vulnerable.

Este tipo de perspectiva es importante para entender lo que está ocurriendo. En buena medida la ofensiva antisocial que se ha producido tras el estallido de la crisis en 2008, puede verse como una suerte de prolongación de las obsesiones del constitucionalismo liberal conservador del siglo XIX. Es más, el largo Termidor que se vive en la actualidad hunde sus raíces en los años setenta del siglo pasado, en la contrarreforma que puso en entredicho, precisamente, el contrato social, el pacto tácito sobre el que se había construido el constitucionalismo de posguerra.

³¹ “La revolución francesa, que abolió los privilegios y destruyó todos los derechos exclusivos –constató de manera premonitrice Toqueville en sus *Recuerdos de la Revolución de 1848*– ha permitido que subsista uno, y de modo ubicuo: el de la propiedad [...] Hoy, que el derecho de propiedad no parece sino como el último resto de un mundo aristocrático destruido [...] Muy pronto, la lucha política se entablará entre los que poseen y los que no poseen; el gran campo de batalla será la propiedad, y las principales cuestiones de la política discurrirán sobre las modificaciones más o menos profundas que habrá de sufrir el derecho de propiedad”. Vid., *Recuerdos de la Revolución de 1848*, Trotta, Madrid, 1994, p. 35.

³² Alphonse Thiers, responsable de la represión de la Comuna parisina de 1871 había exteriorizado su demofobia sin sonrojo alguno, en más de una ocasión. “Las sociedades de todas las épocas –dijo por ejemplo– han reposado sobre tres principios: propiedad, libertad, competencia. Gracias a ellos las clases laboriosas no cesan de ganar más y de gastar menos. Todo lo que se ha ideado para reemplazar estos viejos principios sociales es el comunismo, es decir, la sociedad perezosa y esclava; la asociación, es decir, la anarquía en la industria; la reciprocidad, es decir, el *maximum* (los precios máximos) y el *asignado* (una suerte de bono público); y en fin, el derecho al trabajo, es decir, un salario a los obreros ociosos que se amontonan en las grandes sociedades”. Vid. G. Pisarello, *Un Largo Termidor*, Trotta, Madrid, 2011, p. 101.

La propuesta de contrato social que supuso el constitucionalismo democrático de posguerra, en efecto, fue el intento de establecer un nunca más al capitalismo financiarizado y desbocado que había conducido a dos guerras mundiales y, a la postre, a la catástrofe del nazismo y del fascismo. Nació, desde luego, con una impronta claramente igualitaria, que se manifestó en las primeras constituciones aprobadas en los länder alemanes, en las cláusulas más avanzadas de la constitución republicana italiana -como la llamada cláusula Basso de igualdad real- en textos internacionales como la Declaración de Filadelfia de 1944 o la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 o en la propia arquitectura económica internacional diseñada en los Acuerdos de Bretton Woods.

Estos textos y acuerdos se dirigían a todos los pueblos del mundo, y pretendían hacer de la solidaridad y de la fraternidad principios que traspasaran las fronteras³³. Su objetivo principal era asegurar a los pueblos el derecho a la autodeterminación y al desarrollo; y a las personas, sin distinción de creencias, sexo u origen étnico, una serie de derechos civiles, políticos, sociales y laborales inalienables y basados en los principios de interdependencia e indivisibilidad. Para ello, sin embargo, era indispensable contar con una arquitectura financiera internacional que autorizara políticas expansivas, limitara las operaciones especulativas e introdujera límites a la libre circulación de capitales.

Ciertamente, el impulso igualitario de este nuevo contrato social quedaría prontamente atrapado por las exigencias de la Guerra Fría y por los intereses neo-imperiales en disputa. Este escenario, de hecho, condujo al constitucionalismo social de posguerra, sobre todo en Europa, a moderar sus objetivos emancipatorios y a enfatizar la necesidad de intervenciones compensatorias o equilibradoras de las desigualdades existentes. Esto suponía desactivar aquellas cláusulas que podían conducir a la transformación radical o a la superación de las relaciones capitalistas, para priorizar las que permitían regular su funcionamiento en un sentido más equitativo. Esta aceptación del capitalismo como horizonte política y jurídicamente insuperable no solo comportaba una renuncia a los objetivos igualitarios más radicales, sino también una contención del propio principio democrático. Se consagraron, así, derechos políticos y sindicales amplios, pero se priorizaron las vías representativas en detrimento de la participación directa y se reforzó el papel del ejecutivo y de los tribunales constitucionales. Igualmente, se blindaron ciertos derechos sociales y se autorizó, para ello, la creación de servicios públicos, la imposición de deberes fiscales progresivos y de límites a la propiedad privada y a la libertad de empresa. Pero todo ocurrió en un marco constitucional que, al aceptar la economía de mercado capitalista, renunciaba a la democratización plena de la empresa³⁴.

Muchos de estos límites, ciertamente, serían denunciados por diferentes movimientos sociales y sindicales, sobre todo a finales de los años sesenta. Frente a cierta idealización de los Estados de bienestar en los que habían cristalizado los programas constitucionales de posguerra, estos movimientos –obreros, estudiantiles, feministas, ecologistas, anticolonialistas– contribuyeron a hacer visible sus sesgos burocratizadores y excluyentes, así como las insostenibles bases energéticas sobre

³³ La Declaración de 1948 establecía en su Preámbulo que los seres humanos, “dotados como están de razón y de conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con otros”. Esta invocación de la fraternidad se ha señalado, asimismo, como fundamento de los deberes hacia la comunidad recogidos en el art. 29.1. Sobre el papel de la Declaración de Filadelfia en este contexto, vid., a su vez, la interesante monografía del laboralista francés Alain Supiot, *L'esprit de Philadelphie. La justice sociale face au marché total*, Le Seuil, Paris, 2010.

³⁴ Este cambio de paradigma fue especialmente visible en casos como el alemán, cuya Ley Fundamental de Bonn se había concebido, en más de un punto, con el propósito de evitar los excesos y la “ingobernabilidad” de la República de Weimar y de su constitución. Sobre esta cuestión ha llamado la atención recientemente Jan-Werner Müller, “Beyond Militant Democracy?”, en *New Left Review*, nº 73, Londres, enero-febrero 2012, pp. 39 y ss.

las que se apoyaban. Se reconocía, con ello, que el llamado Estado de bienestar había mejorado la protección de los derechos de ciertas capas medias y de los sectores más protegidos del mundo del trabajo. Pero que a menudo lo había hecho sin las garantías suficientes, de modo discrecional, ignorando los límites ambientales del crecimiento y reduciendo a los ciudadanos a simples *idiotés*, esto es, a consumidores y clientes pasivos de las burocracias administrativas³⁵.

Con todo, no fueron las críticas democratizadoras e igualitarias al contrato social de posguerra las que consiguieron abrirse camino. Por el contrario, la ofensiva contra sus pilares principales corrió a cargo de un liberalismo conservador de nuevo tipo, que recuperó y actualizó muchas de las obsesiones desarrolladas por el constitucionalismo doctrinario del siglo XIX.

Autores como el austríaco Friedrich Hayek acusaron tempranamente al constitucionalismo social de poner en peligro no solo las libertades de mercado, sino también las libertades civiles, allanando así un auténtico camino hacia la servidumbre. Este tipo de diagnóstico se vería reforzado por otros documentos como el Informe de la Comisión Trilateral, elaborado en los años setenta por Michel Crozier, Samuel Huntington y Joji Watanuki a instancias del Departamento de Estado de los Estados Unidos. El Informe entendía que el problema del constitucionalismo social de posguerra no eran sus déficits democráticos sino lo contrario, el exceso de expectativas políticas y sociales que generaba y que conducían a la ingobernabilidad. Este diagnóstico venía acompañado de una terapia radical. Para superar la endémica tendencia a la inflación y al déficit del constitucionalismo keynesiano, era imprescindible sustraer a los parlamentos la capacidad de intervenir sobre el gobierno de la economía. En su lugar, Hayek y sus seguidores sugerían encomendarla a órganos supuestamente técnicos e independientes como los bancos centrales.

Esta limitación de la capacidad de actuación de los parlamentos debía acompañarse de una morigeración de los derechos de participación de las clases populares, bien a través de cambios en los sistemas electorales, bien a través del control de los medios de formación de la opinión pública y de financiación de los partidos. Esta restricción de los derechos de participación era una condición indispensable para la flexibilización de los derechos sociales y laborales y para la mitigación de los controles impuestos al derecho de propiedad privada y a las libertades de mercado, comenzando por la libre circulación de capitales, mercancías y servicios³⁶.

La caída del Muro de Berlín supuso un espaldarazo decisivo a este programa de contrarreformas y mostró que el contrato social de posguerra había sido en buena medida un contrato forzoso, inspirado más en el miedo de las élites que en la solidaridad o el altruismo. A resultas de este cambio de escenario, esta nueva concepción política y económica iría penetrando de manera profunda en las constituciones sociales vigentes. A veces, limitando su capacidad normativa, otras, o subordinado sus preceptos más garantistas a lógicas privatizadoras o mercantilizadoras³⁷.

³⁵ Estas críticas no se limitaban, desde luego, al constitucionalismo de los países occidentales, cada vez más atezados por la escalada imperialista de los Estados Unidos. También alcanzaban a las constituciones socialistas del bloque del Este –presas de lógicas burocráticas y cada vez más subordinadas a los dictámenes de la URSS– y a no pocas constituciones desarrollistas y nacionalistas del llamado Tercer Mundo.

³⁶ El fin del régimen de convertibilidad dólar-oro, impulsado por el presidente de los Estados Unidos Richard Nixon en 1971, y la abrogación, en 1999, de la Ley Glass-Steagall, que había contribuido a mantener separada la banca comercial de la banca de inversión fueron dos hechos decisivos para la financiarización de las relaciones económicas. Un cambio cuyo impacto en el constitucionalismo social sería notable.

³⁷ Los ejemplos en este sentido son abundantes y van desde las modificaciones introducidas a la constitución portuguesa de 1976 con el objetivo de descargarla de sus componentes más socializantes y de adecuarla al nuevo marco europeo hasta la reciente reforma de 2011 del art. 135 de la constitución española, realizada con el propósito de asegurar la prioridad absoluta del pago de la deuda pública a los acreedores externos.

La efectividad de esta operación, por su parte, vendría asegurada por la irrupción, en el ámbito supraestatal, de nuevos marcos constitucionales con un denso contenido normativo y un fuerte sesgo antisocial. Este sería el caso de la *Lex mercatoria* surgida en los últimos años para proteger el derecho de inversión de los grandes agentes privados, bajo la tutela de los tribunales de arbitraje, los organismos financieros internacionales o las agencias de calificación de deuda. O de los llamados Consensos de Washington y de Bruselas, cuyo influjo en la modelación del constitucionalismo en América y el conjunto de Europa ha resultado ser decisivo.

La deriva experimentada por la Unión Europea en las últimas décadas puede, en efecto, considerarse uno de los reflejos más claros de esta ofensiva constitucional antidemocrática. Desde el punto de vista institucional, se iría generando una arquitectura en la que el peso de las grandes acabaría recayendo, bien en los ejecutivos estatales –sobre todo los de los Estados más poderosos, como Alemania o Francia– bien en órganos e instituciones con escasa o nula legitimidad democrática y especialmente sensibles a la presión de los lobbies privados, como la Comisión, el Banco Central o el Tribunal de Justicia de Luxemburgo³⁸. Desde el punto de vista económico, la incorporación a los tratados de un derecho de la competición carente prácticamente de restricciones, así como de rígidas reglas monetaristas, fue minando paulatinamente los márgenes de actuación de los Estados miembros en materia de políticas sociales. Todo esto se vería agravado por la ausencia de una fiscalidad común, que facilitaría la progresiva suplantación, en el ámbito supraestatal, de la lógica de la solidaridad y de la cooperación por la de la insolidaridad y el dumping social³⁹.

Pero esta lógica no solo ha desactivado la posibilidad de intervenciones públicas correctoras de las actuaciones del mercado. También ha alentado a los países miembros a recurrir a prácticas alternativas ilegítimas o insostenibles, como el falseamiento de las cuentas públicas, la atracción de capitales especulativos o el sobreendeudamiento privado, dos elementos que están en el origen del actual crecimiento desorbitado de la deuda pública.

En este contexto, es evidente que la solidaridad puede mantenerse como referencia normativa de algunos derechos, como ocurre, por ejemplo, con ciertos derechos sociales y laborales recogidos en la llamada Carta de Niza⁴⁰. Pero su función no es ya la de corregir los abusos provenientes de los poderes financieros y económicos, sino por el contrario, la de garantizar que estos no sean interferidos de manera excesiva o desproporcionada por intervenciones públicas o por derechos como la negociación colectiva o la huelga⁴¹.

³⁸ Mientras tanto, el único órgano con legitimidad electoral directa, el Parlamento, no pasaría de tener una posición subalterna en la arquitectura institucional europea global.

³⁹ A propósito de esta cuestión, vid. las lúcidas consideraciones de Wolfgang Streeck en "Markets and Peoples. Democratic Capitalism and European Integration", en *New Left Review* nº 73, Londres, enero-febrero 2012, pp. 63 y ss.

⁴⁰ La Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea está organizada en torno a VII Títulos. El IV, precisamente, versa sobre la "solidaridad", y está compuesto por 11 artículos. En él se consagran diferentes derechos sociales, desde el derecho a la información y a la consulta de los trabajadores en la empresa hasta el derecho de negociación colectiva, a la protección en caso de despido laboral, o a la tutela del medio ambiente. El problema, en realidad, reside en que estos derechos están subordinados a la libertad de empresa y a la propiedad privada consagradas, sin las limitaciones propias del constitucionalismo social, en el Título II de la propia Carta y en el núcleo duro de los tratados. Sobre esta concepción patrimonializada de los derechos de solidaridad en la Unión Europea ha llamado la atención, entre otros, A. Cantaro, en *Europa sovrana. La costituzione dell'Unione tra guerra e diritti*, Edizioni Dedalo, Bari, 2003. [Hay trad. cast. de Gerardo Pisarello y Antonio de Cabo, *Europa soberana. La constitución de la Unión entre guerra y derechos*, El Viejo Topo, Barcelona, 2006, pp. 129 y ss.].

⁴¹ Basta recordar, en este sentido, la jurisprudencia favorable a las libertades de establecimiento y de circulación de servicios y mercancías establecida por el Tribunal de Justicia de Luxemburgo entre diciembre de 2007 y junio de 2008 en los célebres asuntos, *Viking, Laval, Ruffert y Luxemburg*. Para un análisis más detenido de este conflicto entre libertades de mercado y derechos sociales, vid. A. Nogueira López (dir), M^a Antonia Arias Martínez y Marcos Almeida Cerredá (coords.), *La Termita Bolkenstein. Mercado único vs. Derechos ciudadanos*, Thompson, Civitas, Aranzadi, Pamplona, 2012.

Naturalmente, esta degradación del principio social y democrático no ha dejado incólume el principio del Estado de derecho. Así, junto a su rostro privatizador, el programa neoliberal incluiría la adopción de medidas punitivas, de “tolerancia cero”, dirigida contra los excluidos -desempleados, migrantes pobres, trabajadoras sexuales- y, de manera creciente, contra la disidencia cultural, política e incluso sindical⁴². Restricciones al ejercicio del derecho de huelga y de manifestación y una configuración vaga e indeterminada de supuestos delitos de “resistencia”, contra el “orden público” y de colaboración con el “terrorismo”, han sido algunas de las medidas en las que se ha reflejado el reforzamiento del Estado penal resultante del desmantelamiento del Estado social⁴³.

Este celo punitivo exhibido con los sujetos disfuncionales al nuevo orden económico contrastaría, en todo caso, con la cobertura jurídica y política otorgada a poderes privados y particulares ligados al aparato estatal que se han beneficiado del mismo. Así, este nuevo Derecho penal del enemigo descrito –y en el fondo justificado– por autores como Günter Jakobs, conviviría sin aparente tensión con un no menos eficaz Derecho penal de los amigos encargado, entre otras funciones, de asegurar espacios de impunidad para la corrupción o la especulación a gran escala. La abierta pasividad, cuando no el estímulo político y jurídico de fenómenos como los paraísos fiscales o lo que el penalista William Black ha denominado el fraude a los controles bancarios son solo un botón de muestra de esta tendencia⁴⁴.

Ahora bien, si el constitucionalismo neoliberal tiende a marginar el papel correctivo de los derechos sociales y del principio de solidaridad al interior de los Estados, también lo hace en la esfera regional e internacional. En este sentido, los tratados de libre comercio, las cartas de recomendación de las instituciones financieras y los programas de ajuste se presentan como dispositivos dirigidos a exportar esta lógica privatizadora en favor de los Estados y regiones más fuertes. Esta lógica insolidaria –que tiene en la guerra por el acceso o la apropiación de recursos su expresión más cruda– puede convivir con las apelaciones a la solidaridad presentes en los programas de cooperación, de ayuda al desarrollo, y en numerosos documentos y declaraciones de Naciones Unidas. Pero se trata de una convivencia inestable, en la que el alcance de la solidaridad, o bien se desvanece, o bien se adecua funcionalmente a estrategias competitivas incompatibles con el respeto al derecho a la autodeterminación y al desarrollo⁴⁵.

4- La reconstrucción del contrato social y la reinención garantista de los derechos sociales

A cuatro años del estallido de la crisis de 2008, no es exagerado sostener que las nuevas élites financieras han procedido a una auténtica ruptura desde arriba del contrato social que, al menos en Europa, había regido los llamados “años gloriosos” del capitalismo de posguerra. Esto ha dado lugar a una inédita reconfiguración de las relaciones de poder económico, político, mediático e incluso militar que propicia su concentración en pocas en pocas manos.

Esta irrupción de lo que Luigi Ferrajoli ha llamado “poderes salvajes” está teniendo un impacto notable en el constitucionalismo, la democracia y los derechos humanos tal como se concebían

⁴² Vid, entre otros, J.C. Paye, *La fin de l'Etat de droit. La lutte antiterroriste de l'état d'exception à la dictature*, La Dispute, Paris, 2004.

⁴³ Una aproximación interesante a esta cuestión en G. Portilla, *El derecho penal entre el cosmopolitismo universalista y el relativismo posmodernista*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2008.

⁴⁴ Véase William Black, *The Best Way to Rob a Bank is to Owe One*, University of Texas Press, Texas, 2005.

⁴⁵ Al respecto puede verse L. Ferrajoli, *Principia iuris. Teoría del derecho e della democrazia*, Laterza, Roma, 2010, Vol. II., pp. 503 y ss.

hasta ahora. Cada vez son más las voces, de hecho, que admiten que esta quiebra del contrato social está provocando un auténtico cambio de régimen. Que el elemento democrático de muchos regímenes constitucionales construidos en Europa en la segunda mitad del siglo XX está siendo desplazado por elementos oligárquicos carentes de toda legitimidad popular. Es esta mutación la que ha permitido a algunos autores resucitar lo que Jacob Burckhardt –resumiendo el programa del liberalismo doctrinario del siglo XIX, llamó *oligarquías isonómicas*– esto es, regímenes gobernados por minorías económicas que sin embargo toleran algunas libertades públicas. O lo que los periodistas griegos Katerina Kitidi y Ari Hatzistefanou han denominado *deudocracias*, es decir, regímenes controlados por los grandes acreedores e inversores financieros⁴⁶.

Como bien advirtieron los clásicos de la antigüedad, de Aristóteles a Polibio, existe un peligro cierto de que la *hybris*, la desmesura del capitalismo financiarizado que se ha extendido a países como China o Rusia conduzca a la stasis, a la fragmentación social y a la confrontación civil. Este paso de la Constitución oligárquica a alguna variante de Constitución despótica no sería una novedad absoluta. En la Europa de 1930, de hecho, sería el *Behemoth* nacional socialista quien se impondría como salida a una crisis que el constitucionalismo social republicano de entreguerras no había podido o sabido afrontar⁴⁷. De manera similar, también el programa neoliberal que está en el origen de la crisis actual necesitó de la dictadura para llevar adelante sus propósitos, tal como demostró el feroz golpe contra el régimen constitucional de Salvador Allende en Chile, en 1973.

A pesar de la gravedad de la situación, esta alternativa no es, desde luego, la única. Junto a ella existe otra: la de la regeneración democrática y la refundación igualitaria del contrato social. Esta fue la alternativa impulsada por la primavera de los pueblos que en 1848 puso en entredicho los efectos precarizadores del capitalismo liberal, y ha sido, también, la que intentado abrirse camino en algunos países que en la última década tuvieron que pasar por crisis similares a la actual, como muchos de América Latina.

En las condiciones actuales, esta alternativa exigiría combinar lo que Ermanno Vitale ha llamado la resistencia constitucional, es decir, la potenciación de los elementos más avanzados de un constitucionalismo social incumplido pero todavía vigente⁴⁸, con el impulso, allí donde esta estrategia no resultara viable, de reformas y de nuevos procesos constituyentes.

Al menos cuatro elementos, en todo caso, deberían informar este nuevo contrato social: la recuperación y reinención del gobierno público –estatal y no estatal– de la economía; su reconversión en un sentido ecológico y energéticamente sostenible (así como su progresiva desmilitarización); una nueva política distributiva basada en derechos sociales exigibles y no en concesiones discrecionales o clientelistas; y una profundización del principio democrático en diferentes esferas –institucionales y no institucionales– y en distintas escalas –locales, regionales e internacionales–.

Un análisis adecuado de cada uno de estos retos exigiría un desarrollo que excede los objetivos de esta intervención. Sin embargo, están lejos de inscribirse en un programa utópico, situado fuera de la historia. Forman parte, como se ha señalado al principio, de la mejor herencia del constitucionalismo republicano democrático surgido de las revoluciones del siglo XVIII. Pueden

⁴⁶ Junto a *Deudocracia*, los periodistas griegos acaban de realizar un nuevo documental, *Catastroika*, en el que analizan el impacto negativo que los programas de ajuste impuestos sobre su país por la llamada Troika –Banco Central Europeo, Comisión y Fondo Monetario Internacional– han tenido en el alcance del principio democrático y de las libertades civiles y políticas.

⁴⁷ La referencia es al clásico de F. Neumann, *Behemoth. Pensamiento y acción en el nacional-socialismo*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

⁴⁸ Vid. E. Vitale, *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*, Trotta, Madrid, 2012.

rastrearse en el constitucionalismo social fraguado en las primeras décadas del siglo XX, en las repúblicas mexicana, soviética, alemana o española, y en los principios más avanzados del constitucionalismo de posguerra. Están presentes, también, en aspectos esenciales de los nuevos marcos constitucionales aprobados en las últimas décadas en América Latina⁴⁹. E integran, por fin, el núcleo duro de las reivindicaciones democráticas presentes en procesos constituyentes como el islandés o en las movilizaciones de “indignados” surgidas al calor de la crisis en diferentes puntos del planeta⁵⁰. Estas movilizaciones, que llaman a “ocupar el mundo” contra la actual concentración oligárquica de poder político, económico, mediático y militar, no apelan a una minoría iluminada. Convocan a la cooperación y a la rebelión del 99% de la población mundial excluida del acceso a la riqueza colectivamente producida, contra la insolidaridad y la codicia del 1% restante. La fórmula puede resultar excesiva o restrictiva⁵¹. Pero expresa bien un estado de cosas en el que la capacidad de articular nuevas formas transnacionales de solidaridad y de fraternidad aparece como la piedra de toque para la articulación de nuevos contratos sociales capaces de frenar y revertir la degradación a la que el actual capitalismo rentista y depredador está conduciendo a la humanidad y al planeta. Desde una perspectiva realista, no son muchas las razones para el optimismo. Siempre quedará apelar, en todo caso, a las esperanzadoras palabras de Hölderlin: que allí donde crece el peligro, crezca también lo permita salvarse de él.

⁴⁹ Cuestión diferente, desde luego, es el juicio que pueda hacerse sobre la distancia existente entre estos marcos constitucionales y su desarrollo práctico.

⁵⁰ A resultas de la crisis (y de otros factores internos) se han abierto procesos constituyentes en países tan disímiles como Islandia, Túnez o Egipto. También han ido ganando terreno, aunque con fuerza desigual, iniciativas constituyentes en Chile, en Francia y en España, y han crecido las voces que demandan un proceso constituyente de ámbito europeo capaz de contrarrestar el sesgo crecientemente antidemocrático adoptado por la Unión Europea. Para el caso español, y desde un punto de vista constitucional, tienen interés las contribuciones recogidas en R. Viciano et. al., *Por una asamblea constituyente. Una salida democrática a la crisis*, Sequitur, Madrid, 2012.

⁵¹ El economista Paul Krugman, por ejemplo, considera que el 99% es una cifra que apunta demasiado bajo, ya que en los últimos tiempos, una parte importante de las ganancias obtenidas por el 1% ha ido a parar a un segmento más reducido, el 0,1%, integrado por el millar más rico (vid. “We are the 99%”, en http://www.nytimes.com/2011/11/25/opinion/we-are-the-99-9.html?_r=3).

**ALEMANIA EN LA CRISIS:
EL PRECIO DE LA REUNIFICACIÓN**

RAFAEL POCH-DE-FELIU

Periodista

- 0) El título de esta contribución es algo engañoso, porque los términos *crisis* y *reunificación* suelen ser entendidos en un sentido restringido. Crisis como crisis financiera, o eurocrisis, y *reunificación* como el proceso que concluyó con la anexión de la antigua Alemania del Este (RDA), por la Alemania del Oeste (RFA), en 1990. Vamos a hablar de eso, sí, pero también vamos a intentar no perder de vista la visión general, tanto de la *verdadera crisis* como de la *verdadera reunificación*, entendidos ambos conceptos como fenómenos globales e históricos alejados de clichés provincianos o de las meras curvas y ciclos de la economía.

Cuando hablamos de crisis nos referimos a una realidad con tres niveles. Uno es el financiero, el desmoronamiento del piramidal castillo de naipes especulativo/ladrón. El segundo es la consecuencia que ese desmoronamiento tiene en la *economía real*, con empresas que cierran, sectores inflados que se desinflan, gente que pierde su trabajo y una generación de jóvenes sin futuro. El tercer nivel es el principal: se trata de la crisis asociada al *cambio global antropogénico* del que el calentamiento global es el escenario más conocido y popular. Este tercer nivel es superior, porque contiene los demás niveles y mucho más. A su lado la crisis del neoliberalismo es algo anecdótico, una nota a pie de página.

No olvidemos que la misma enfermedad del crecimiento a toda costa para lograr beneficios que alimenta el calentamiento global es la que ha ocasionado la *crisis financiera*, sus burbujas y desfalcos. Por eso, el gran reto al sentido común de la crisis neoliberal cuando apareció en 2008, era aprovecharla para atajar toda la crisis en su conjunto, potenciando una transición energética, un cambio de modelo, de contabilidad, de racionalidad económica, de relación con el medio y, naturalmente, un cambio de valores. No me refiero a una especie de súbita revolución mágica, sino a programas que avanzaran en esa dirección. Lo que se denominó *New Green Deal* apuntaba en esa línea.

De momento ni siquiera se ha reconocido la crisis del neoliberalismo y la crisis financiera se afronta con recetas neoliberales y leyendas nacionales que nos llevan de regreso al siglo XIX. Respecto a la *verdadera crisis*, la última cumbre de la ONU sobre cambio climático en Durban (diciembre de 2011) ha dejado bien claro el desfase entre la urgencia del cambio que se precisa y la ceguera de la respuesta. Todo sumado, resulta difícil imaginar una situación más necia y miserable.

Cuando las instituciones internacionales como la ONU ya llevan años dedicando grandes eventos, esfuerzos y acuerdos al calentamiento global, las políticas económicas nacionales deberían poner el cambio de modelo en el centro de su estrategia a medio y largo plazo. La transición energética exige estrategias a quince, veinte, treinta años vista, pero la mirada de nuestros gobernantes no alcanza mucho más allá de las próximas elecciones. Al mismo tiempo, la estructura económica-empresarial regida por el beneficio que domina el sector energético, determina mucho cualquier proyecto de cambio: los mismos monopolios e intereses que alimentan el calentamiento son los nuevos líderes eólicos y solares. Las nuevas energías en manos de las viejas estructuras sin duda no son lo mismo, pero tampoco son la solución. No se saldrá de esta crisis sin profundas reformas estructurales e institucionales. Tales reformas precisan de un fuerte movimiento social internacional.

Otro aspecto que conviene recordar es que la crisis ha sido el medio ambiente "natural" en el que han vivido centenares de millones de seres humanos en el tercer mundo. Los pobres del mundo nunca tuvieron vida sin crisis. Tuvieron siempre problemas de alimentación, de escolarización, de sanidad, de trabajo y también son los que más sufren el deterioro ambiental. Lo nuevo de la actual crisis económica es que ahora algo de eso se nota también

en los países centrales, que evidentemente son sociedades de clases en los que la mayoría pierde, pero una minoría de tipo oligárquico dirige las cosas para seguir beneficiándose de la situación e imponer un gran retroceso. La segunda consideración es sobre el concepto de *reunificación*.

- 1) El caso es que la reunificación alemana tuvo como contexto una reunificación global superior con la que coincidió en el tiempo (1990) y de la que fue capítulo. Se trata de la reunificación que supuso la triple integración en el sistema económico mundial de la URSS, el bloque del Este, China, y, más tarde, India. Una estimación de 2005 calcula que la ampliación del capitalismo y del comercio mundial a esas regiones aportó 1.470 millones de nuevos obreros, doblando la fuerza de trabajo existente hasta entonces en el mundo anterior, separado por sistemas "alternativos" o independientes, que era de 1460 millones⁵².

Esa transformación mayor alteró la correlación de fuerzas global entre Capital y Trabajo a favor del primero. Abrió ingentes posibilidades a la optimización del beneficio, a la explotación y a la deslocalización, en un contexto que ya venía marcado por lo que se ha venido a llamar la *Gran Divergencia*.

La Gran Divergencia, que llamaremos *Gran Desigualdad*, es un concepto acuñado por el economista y premio Nobel Paul Krugman en un libro de 2007 que lleva por título, *The conscience of a liberal*. El concepto ofrece la ventaja de que permite al historiador insertar en él la evolución del capitalismo del último medio siglo, como hace nuestro ilustre historiador Josep Fontana en su último libro, que ha llevado al mundo a una desigualdad extrema en la que a una quinta parte de la población del planeta le corresponde solo el 2% del ingreso global, mientras el 20% más rico concentra el 74% de los ingresos⁵³.

Resumiendo la tesis de Krugman que Fontana ha explotado, es la de que a partir de los años setenta el Capital perdió el miedo a los factores que perturbaban, y moderaban, su sueño histórico de dominio y beneficio sin concesiones ni fisuras. Es entonces cuando, aprovechando la primera crisis del petróleo de 1973, se comienza a desmontar el pacto social de posguerra en los países del capitalismo central, pacto que incluía una cierta socialización de la prosperidad, lo que a su vez contribuía a ampliar el consumo y a alimentar el crecimiento. A partir de políticos como Carter, Reagan y Thatcher, eso se sustituye por un enfoque dirigido al enriquecimiento exacerbado de una minoría oligárquica: el enriquecimiento de los más ricos a expensas de trabajadores y clases medias.

Los salarios empezaron a contraerse (un 7% en EE. UU. desde 1975 hasta 2007), la imposición fiscal a ricos y empresas se redujo, la desigualdad social se disparó, arrancó una ofensiva antisindical y se promocionaron toda una serie de consensos de liberalización comercial. La prevención de la inflación y del déficit fueron colocados en el centro de la agenda económica, lo que apartó definitivamente el keynesianismo de posguerra.

Todo eso pudo realizarse gracias a una agresiva campaña ideológica financiada por nuevas instituciones vinculadas a las grandes empresas que colonizaron el poder político e impusieron, en la academia, en los "think tanks" y en los medios de comunicación, el discurso del desmonte paulatino del Estado social, y del papel del Estado en general, en beneficio de la empresa privada (privatización). El resultado fue un asalto general a la regulación y un enorme incremento de la influencia empresarial en la política.

⁵² Richard Freeman. The doubling of the Global Workforce. Globalist Paper.

⁵³ Datos del PNUD, 2005. El libro de Fontana, Por el bien del Imperio, 2012.

Liberada de sus límites políticos, y desregulada, la nueva economía dio a su vez lugar a una orgía de especulación y corrupción. El volumen de todas las transacciones financieras ha llegado a ser 75 veces mayor que el de la producción mundial total. Solo los capitales administrados por los llamados *hedge funds* pasaron de ser casi el doble que la producción mundial, en 1999, a ser treinta veces en 2010. Esa libertad invitó al público a un general endeudamiento en lugares como EE. UU. o España y desembocó en la explosión de la burbuja de 2007-2008⁵⁴.

El gran reto al hablar de la eurocrisis consiste en insertar apropiadamente a Alemania en este entramado histórico mundial.

Alemania llegó por buenas razones bastante tarde al proceso conocido como Gran Divergencia (Desigualdad). Si sus compañeros anglosajones de bloque habían perdido el miedo mucho antes y derribaban las restricciones con decisión, ella iba con mucho más tiento. Estaba en la primera línea de la guerra fría, tenía incluso enfrente a una pequeña república alemana, la RDA, "alternativa" y guardada por las divisiones soviéticas. Desde su fundación competía con aquella "alternativa" cuya base era la plena estatalización de los medios de producción y el sistema social de educación y sanidad. Por todo ello después de la guerra la RFA había elaborado uno de los consensos más sociales del bloque occidental, el llamado "Modell Deutschland" con su Economía Social de Mercado, el llamado "ordoliberalismo", que incluía un inusitado derecho de cogestión sindical que daba a los sindicatos una notable participación en las decisiones empresariales. Solo la tardía desaparición de la RDA desató las manos al establishment alemán occidental. La reunificación nacional alemana fue, por eso, pieza fundamental europea de la reunificación mundial que supuso la integración en la globalización de los nuevos actores, de Asia y del Este euroasiático. Y dio lugar a una estrategia exportadora particular para ponerse a tono con la maximización de beneficios, con la Gran Desigualdad, y con las nuevas condiciones internacionales de competitividad.

Para comprender esa estrategia hay que examinar, en primer lugar, el escenario político de la reunificación alemana.

- 2) A finales de los años ochenta el gobierno conservador del Canciller Helmut Kohl estaba desgastado y de capa caída. En las siguientes elecciones iba a ser desplazado del poder por los socialdemócratas. El movimiento social de los alemanes del Este, que la perestroika soviética puso en marcha y que determinó que las autoridades de la RDA abrieran el muro y accedieran a la quiebra de su régimen pacíficamente, abrió unas inesperadas nuevas posibilidades para Kohl y los suyos. El reto de la derecha conservadora de Bonn era cómo instrumentalizar la nueva situación para mantenerse políticamente en el poder unos cuantos años más. La cultura política de la oposición de la RDA, que con la quiebra del régimen pasó en cuatro días de un estatuto marginal a una posición dirigente, era un problema para aquel propósito.

A diferencia del resto de los movimientos disidentes del Este de Europa, que tuvo ocasión de conocer a fondo en la primera mitad de los años ochenta, la oposición germano-oriental, encabezada por escritores, intelectuales, jóvenes antimilitaristas y teólogos de la iglesia protestante, era bastante socialista e incluía una fuerte impronta verde-ecologista, doble resultado de las influencias del movimiento verde alemán occidental y de la desastrosa degradación del medio ambiente que dejaba el uso intensivo de carbón en la industria de la

⁵⁴ Rudolf Hickel. Schöpferische Zerstörung. Warum Deutsche Bank & Co. Zerschlagen werden müssen. En: Blätter für Deutsche und Internationale Politik.

RDA. Todo eso, así como el propósito de dignificar tras la caída del régimen un Estado que no se consideraba nefasto por socialista sino por dictatorial, se reflejaba bastante claramente en los programas de las organizaciones que asomaron en vísperas de la reunificación.

Recordemos que el *Neues Forum* abogaba por una *“fuerte participación de los trabajadores”*; la *Initiative für Frieden und Menschenrechte* quería *“estructuras descentralizadas y autogestionadas”*; la *Vereinigte Linke* proponía un *“control colectivo de los trabajadores sobre las empresas y la sociedad”* y hablaba de una *“socialización de verdad”* en lugar de la *“socialización formal-estatal”*, y que el programa del SPD del Este abogaba por una, *“economía social de mercado orientada ecológicamente”*.

Esa cultura vaticinaba una perspectiva de reunificación compleja entre dos Estados, si no iguales –el desequilibrio de potencia entre la RFA y la RDA era manifiesto– sí por lo menos igualmente soberanos. Lo que llamaremos el “programa disidente” de los opositores de la RDA era crítico y escéptico hacia la posibilidad de una súbita unificación. En noviembre de 1989, pocos días después de la apertura del muro, visité Berlín Este en un viaje relámpago desde Moscú, donde vivía en aquella época. Tres años antes en mi última entrevista con disidentes de la RDA, uno de ellos me había dicho, *“lo que pase aquí depende de cómo vayan las cosas en Moscú”*. Para 1989, en Moscú las cosas habían evolucionado de la peor forma posible para el régimen germano-oriental, hacia una inusitada liberalización, y de la mejor imaginable para el movimiento social. En casa de Gerd Poppe, líder de la *Initiative für Frieden und Menschenrechte* leí la declaración de *Neues Forum* sobre la caída del muro: *“Hemos esperado este día durante casi treinta años, es un día de fiesta”*, decía. Pero su contenido expresaba más alarma que fiesta: *“quienes vivieron antes de 1961 (el año de la construcción del muro) conocen los peligros que nos amenazan: venta de nuestros valores y bienes a empresarios occidentales, mercado negro, y contrabando de divisas... No queremos cundir el pánico, ni nos oponemos a la urgente y necesaria cooperación económica con el Oeste, pero llamamos a no contribuir a las amenazantes consecuencias de la crisis”*. La declaración subrayaba una emancipada ciudadanía germano-oriental desmarcada de la RFA: *“Seguiremos siendo pobres aún mucho tiempo, pero no queremos una sociedad en la que especuladores y competidores nos saquen el jugo. Sois los héroes de una revolución política, no os dejéis inmovilizar por viajes e inyecciones consumistas... Habéis destituido al Politburó y derribado el muro, exigid elecciones libres para una verdadera representación popular sin dirigentes impuestos. No se os preguntó ni por la construcción del muro ni por su apertura; no dejéis ahora que os impongan un concepto de saneamiento económico que nos convierta en el patio trasero y reserva de mano de obra barata de Occidente”*. *“No queremos convertirnos en el último estado federal de la RFA”*, me dijo Poppe al despedimos⁵⁵.

Esta cultura política de los disidentes de la RDA sugería un escenario de reunificación a largo plazo con ciertas posibilidades de síntesis: una nueva Alemania con una nueva constitución que aboliera la vigente prohibición de huelga política, o la existencia de una policía política –la célebre Stasi del Este y el BfV del Oeste–. Una Alemania que asumiera la igualdad como valor constitucional central. Un país no solo sin tropas soviéticas, sino también sin tropas americanas, sin bases extranjeras ni armas nucleares y sin pertenencia a la OTAN, lo que habría acabado definitivamente con esta organización y con la subordinación de Europa a EE. UU. en materia de política exterior y de defensa. Una nueva Alemania que dibujara un segundo “Modell Deutschland”, con determinadas concesiones del capital a un orden más social en la nación y más respetuoso con el medio ambiente a cambio de la reunificación.

⁵⁵ En Poch-de-Feliu, 2003, La Gran Transición. Rusia 1985-2002.

Todo ese potencial fue barrido de un plumazo por lo que el joven escritor germano-oriental Ingo Schulze describe como, “una oferta maravillosa” del canciller Helmut Kohl y sus rodados asesores de Bonn, “que se impuso sobre cualquier consideración crítica”⁵⁶. Kohl estableció, en mayo de 1990, la paridad 1-1 entre el Deutsche Mark y el marco del Este para ahorros de 6.000 marcos (una fortuna en la RDA, y dos meses de sueldo de un periodista de la RFA de entonces) y de 1-2 para patrimonios más altos. Los alemanes del Este sintieron como si les hubiera tocado la lotería. En julio Kohl les prometió convertir sus regiones en “paisajes floridos” (“blühenden Landschaften”) y lo realizó en un primer momento, por lo menos en la imaginación, con la mencionada paridad. En aquella euforia cargada de promesas de abundancia, los discursos y voluntades mayoritariamente verdes y socialstoides de escritores, intelectuales y disidentes se disolvieron como un bloque de hielo al sol entre las luces e impactos psicológicos de las experiencias directas de la gente común con la prosperidad del Oeste. Esa “oferta maravillosa” llevó a la gente a votar primero al partido de Kohl en las elecciones de marzo de 1990, y a quienes favorecían una simple anexión de la RDA por el cuadro socio-económico y constitucional de la RFA en septiembre.

Mucho de todo este giro radical, resulta incomprensible sin atender a la frenética rapidez de la espiral de sucesos y a las súbitas y vivas emociones que aquella etapa conoció. El mérito de Helmut Kohl y de los veteranos políticos de la derecha empresarial de Bonn fue una hábil y rápida administración de esa situación, que deslumbró a la gente común del Este con las luces y expectativas de una rápida mejora material y acabó transformando el orgulloso y rebelde “Wir sind das Volk” (“el pueblo somos nosotros”) del otoño de 1989, en un mucho más moldeable “Wir sind ein Volk” (“somos un pueblo”) que subrayaba la unidad nacional y fue tomando fuerza a partir de la apertura del muro para imponerse en 1990.

En el orden internacional, que la reunificación alemana se resolviera no mediante alguna forma de síntesis sino con una simple anexión, tuvo consecuencias mayores. Para Estados Unidos, lo más importante de la reunificación alemana era que, “Alemania siguiera en la OTAN porque de esa forma la influencia de América en Europa quedaba garantizada”. Así lo aclara Condoleezza Rice que durante los hechos era consejera de la Casa Blanca para el tema alemán. Rice repitió hasta seis veces ese punto en una entrevista con Der Spiegel publicada en septiembre de 2009. “Lo que no fuera eso, habría equivalido a una capitulación de América”, dijo. Kohl sabía que garantizándoles la continuidad de la OTAN tendría a los americanos de su parte. Respecto a los soviéticos, simplemente no tenían una política para sacarle partido a su histórica retirada de Europa central/oriental, de la que Alemania era el centro. Como explico en mi libro sobre la transición rusa, en Moscú se propició una *quiebra optimista del orden europeo* cuyo resultado fue desaprovechar la oportunidad para crear un sistema de seguridad unificado y sin bloques, de Lisboa a Vladivostok. La mayoría de los alemanes, del Este y del Oeste, –y esto lo reconoce el propio Kohl en sus memorias– preferían una Alemania fuera de la OTAN. Las encuestas de febrero de 1990 otorgaban un apoyo del 60% a ese escenario. Ni Moscú, ni las fuerzas políticas alemanas jugaron con eso y la ocasión se perdió. La consecuencia fue una guerra en Yugoslavia, cuyo sentido esencial fue dar razón de ser a una OTAN en paro, y más tarde la institucionalización del intervencionismo militar, alemán y europeo, en el mundo de la mano de una OTAN globalizada⁵⁷.

⁵⁶ Entrevista con el autor, Berlín 2010.

⁵⁷ Véase Rice y Zelikov, Sternstunde der Diplomatie. Die Deutsche Einheit und das Ende der Spaltung Europas. Berlín, 1997. Kohl, Ich wollte Deutschlands Einheit, 1996. Para los aspectos del proceso en Moscú, La Gran Transición.

Algunos historiadores describen a Alemania como nación de revoluciones fallidas. Con su reunificación de 1990, el país hizo honor a esa tradición. La reunificación, ambigüamente descrita por el establishment alemán como *“Wende”* (cambio, giro) y celebrada institucionalmente como una gesta popular, tuvo lugar, pero la simple realidad es que su vector popular no impuso ningún cambio significativo de futuro en la nueva situación, y que se dejó secuestrar por la derecha y los poderes fácticos del Oeste cuyo programa para el Este era una anexión restauradora. Todo el Este de Europa (excepto la Yugoslavia no alineada, lo que explica mucho por qué se promovió desde fuera la desintegración nacional, que, desde luego, también tenía claros factores internos) siguió la misma pauta: por un lado las sociedades se liberaron y normalizaron en muchos aspectos, un bien indiscutible, pero el precio fue una hegemonía de las fuerzas conservadoras y una continuidad del orden subordinado posterior a 1945, ahora con una sola potencia. Todo ello dio alas a la *“Gran Desigualdad”* en los últimos baluartes de la Europa social.

- 3) El gobierno de transición de la RDA había creado una institución fiduciaria, el Treuhandsanstalt, en cuyas manos se puso la administración de toda la propiedad del país con la misión de, *“mantenerla para el pueblo de la RDA”*. Ya en junio de 1990 el primer gobierno electo de la RDA, dominado por los satélites de la CDU de Helmut Kohl, convirtió el Treuhandsanstalt en un aparato para la privatización, vía restitución (a antiguos propietarios) o venta, de la propiedad pública. Una posibilidad de tercera vía socializante fue convertida, sin la menor consulta social expresa, en mera restauración del orden anterior a la existencia de la RDA mediante la privatización del patrimonio nacional. El proceso fue menos cleptocrático que en otros países del Este, por no hablar de la URSS, pero en esa restauración los alemanes del Este, antiguos teóricos copropietarios del pastel, fueron excluidos y desposeídos, lo que el posteriormente ministro del interior, Otto Schily calificó de *“gigantesca expropiación”*.

Para 1994, 8000 empresas del Este ya estaban en manos de *“inversores privados”* del Oeste, habían sido cerradas o adquiridas a precio de ganga, y 2,5 millones de los 16 millones de habitantes de la RDA se habían quedado sin trabajo, porque el tejido industrial de su antiguo país había desaparecido, en gran parte como consecuencia de la catastrófica asfixia que la paridad monetaria había tenido para las empresas.

Resumiendo: el objetivo político cortoplacista de Kohl de la reunificación, lograr que los conservadores alemanes se mantuvieran en el poder gracias al voto de los 16 nuevos millones de electores del Este, se logró: Kohl y su CDU se mantuvieron ocho años más en el gobierno, pero el coste económico de aquellas *“ofertas maravillosas”* que hicieron posible esa victoria, fue astronómico. El desarrollo de Alemania del Este costó *“dos billones de euros”* y ha sido descrito como, *“el mayor programa keynesiano de la historia”*. Exigió nuevos impuestos, grandes desembolsos sociales para cubrir a millones de nuevos parados y jubilados, enormes inversiones ambientales y en infraestructuras que se restaron a la innovación productiva y generaron grandes deudas públicas. La política de Kohl en la reunificación fue una victoria política para la derecha de Bonn, pero desencadenó una crisis económica de diez años: diez años de endeudamiento y grandes gastos tras la reunificación es lo que explica el actual apego alemán por la austeridad, mucho más que el tópicamente citado recuerdo de la gran inflación de la República de Weimar sobre la que ya no hay memoria generacional viva. Un importante observador financiero evoca así aquella época:

“La reunificación fue exitosa solo parcialmente. Con ella no solo tuvimos unos costes laborales por unidad mayores que nuestros vecinos, sino que nuestra cuenta corriente estuvo en profundos números rojos durante toda una década.”

No digo que la reunificación se hiciera bien, sino que hace solo unos años Alemania sufrió un déficit continuado y elevados costes salariales, por lo que fue descrita por nuestros queridos amigos anglosajones como "el enfermo de Europa"⁵⁸.

Ese contexto de endeudamiento y grandes gastos fue el medio ambiente en el que la mayor economía europea se amplió hacia el Este, en un doble sentido, tanto su Este, la antigua RDA, como el Este de Europa, convertido en patio trasero alemán. En ambos casos contó con una vasta reserva de mano de obra barata, lo que tuvo profundas consecuencias, primero para el conjunto de los trabajadores alemanes y luego, como veremos, para los europeos en general y los meridionales en particular. En Alemania del Este la desindustrialización y el desmoronamiento impidieron que los sindicatos arraigaran en lo que era un tejido social laboralmente derrotado, con ciudades industriales vaciadas por la emigración provocada por la quiebra de empresas y sectores industriales enteros. En el conjunto de Alemania, la afiliación sindical a la DGB cayó de 11 millones en 1991 a 7,7 millones en 2003. La capacidad sindical de negociación y cogestión empresarial aun cayó más.

En esa situación de debilidad sindical la respuesta empresarial fue un recorte salarial sin precedentes que se presentó a los sindicatos, entre grandes presiones y bajo la amenaza de deslocalizar las empresas hacia países como Eslovaquia, Polonia, o Hungría con salarios mucho más bajos. Entre 1998 y 2006 los costes laborales cayeron en Alemania y los salarios reales retrocedieron durante siete años consecutivos.

En la estrategia alemana de rearme económico, la bajada salarial combinada con la adopción del euro, que eliminaba trabas de cambio, y con una estricta política monetaria del Bundesbank, desembocó en una explosión exportadora y de competitividad de los productos alemanes que ganaron mayor cuota de mercado a costa de sus competidores europeos.

- 4) Desde la introducción del euro, virtual en 1999, efectiva desde 2002, la industria alemana más que dobló sus exportaciones (que a comienzos de los noventa representaban el 20% de su PNB y en 2010 el 46%). Mientras tanto los salarios subían en el resto del continente, un 15% en Francia y entre el 25% y el 35% en España, Portugal, Grecia e Italia⁵⁹.

En una unión monetaria, el auge del superávit exportador alemán significaba déficit para otros. Entre 2004 y 2011, la producción de automóviles francesa e italiana cayó un 30% mientras la alemana aumentaba un 22%⁶⁰. En 2007 Alemania obtuvo un superávit comercial de casi 200.000 millones de euros. Mientras, 19 de los 27 países de la UE registraron déficit en su comercio exterior. Los bajos salarios alemanes contribuyeron también a ese déficit de los otros porque debilitaron el consumo de Alemania, es decir las importaciones de la nación más poblada de la eurozona. Sin embargo no había sensación de crisis en el sur de Europa: los países meridionales de la eurozona comenzaron a recibir enormes flujos de capital alemán, resultado de los beneficios exportadores, que anestesiaron la pérdida de competitividad con dinero prestado a tasas de interés muy bajo establecidas a la medida de Alemania. La política económica alemana, resultado directo del shock de la reunificación de

⁵⁸ Norbert Walter, ex economista jefe del Deutsche Bank, en "Is Mercantilism Doomed to Fail". Intervención en la reunión anual del Institute for New Economic Thinking, INET, celebrada en Berlín el 13 de abril de 2012. La cifra de dos billones de euros como coste de la reunificación, es de Walter. Otras fuentes hablan de un billón de euros, es decir de un 4% del PIB alemán a lo largo de 25 años, desde 1995 hasta 2015.

⁵⁹ OIT, datos entre 2000 y 2009.

⁶⁰ Frankfurter Rundschau, 23-03-2012.

1990, no solo disparó los desequilibrios internos entre países de la eurozona, sino que, en el contexto general de una desatada y frenética búsqueda del beneficio, alimentó su falsa economía y crecimiento. El aparente *"España va bien"*, con su orgía de ladrillo, dinero fácil y destrucción facinerosa del entorno, así como el festival inmobiliario irlandés o las fantasías contables griegas en el contexto de los juegos olímpicos de Atenas, son así inseparables, y guardan una relación directa con el resurgir económico-exportador alemán, que se presenta inocentemente como su antítesis.

Desentenderse de eso y hacer ver que la situación es resultado del maniqueísmo entre países virtuosos y manirroto, denota una gran desvergüenza, porque el problema no es nacional. La crisis fue desencadenada por el sector privado, especialmente por los bancos que financiaron la pirámide inmobiliaria que se desmoronó. Los bancos alemanes que gestionaron especulativamente el enorme capital del superávit exportador alemán también fueron protagonistas de la pirámide⁶¹. Para atajarla, los países europeos dieron a los bancos 4,6 billones de euros desde 2008, la cifra facilitada a principios de 2012 por el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso. Además, hubo otro enorme desembolso de dinero público en los programas de estímulo keynesianos del 2008. Todo ello incrementó, evidentemente, la actual deuda pública.

Que hoy el debate esté centrado en la crisis de la deuda pública, o sobre la deuda privada concebida exclusivamente como desmadre meridional, omitiendo de la narración al casino que la ocasionó, se debe, fundamentalmente, al fuerte control que el poder financiero ejerce sobre gobiernos y medios de comunicación, lo que le permite imponer la leyenda que más le conviene.

El gobierno alemán ha sido particularmente activo en ese frente. Su nacional-populismo acerca de que el problema son unos países del sur gastadores que no *"hicieron sus deberes"* y en los que la gente común vivió *"por encima de sus posibilidades"*, le permite canalizar el descontento de los contribuyentes alemanes por los centenares de millones transferidos a los bancos como consecuencia de la irresponsabilidad de estos invirtiendo en el casino global. Reconocer la realidad significaría revisar los últimos veinte años de política económica y social alemana que se han vendido como exitosos y modélicos para el resto de Europa. En realidad solo fueron exitosos para los empresarios y para los más ricos.

Desde la reunificación, la economía alemana ha crecido alrededor de un 30%, pero el resultado no ha sido una prosperidad general, sino un enorme incremento de la desigualdad. Desde 1990 los impuestos a los más ricos bajaron un 10% y la imposición fiscal a la clase media subió un 13%, los salarios reales se redujeron un 0,9% y los ingresos por beneficio y patrimonio aumentaron un 36%. Desde el punto de vista de la (des) nivelación social, Alemania es hoy un país europeo normal: el 1% más rico de su población concentra el 23% de la riqueza (una relación similar a la existente en Estados Unidos en 2007) y el 10% más favorecido el 60% de ella, mientras la mitad de la población solo dispone del 2%.

- 5) Hito de la estrategia post reunificación que puso a la rezagada Alemania en línea con la Gran Desigualdad fue la llamada *Agenda 2010*, el programa de recortes socio-laborales aprobado en 2003 por el gobierno de socialdemócratas y verdes del canciller Gerhard Schröder y que

⁶¹ El Deutsche Bank, primer banco alemán, es objeto al día de hoy de pleitos del gobierno de EE. UU., de la Sociedad Loreley, de la autoridad financiera interior de Estados Unidos, del Fondo de pensiones de los profesores americanos (TIAA) y de la inspección bursátil de Estados Unidos (SEC) por manipulación y venta fraudulenta de CDO, estafa, estafa hipotecaria, etc. El banco alemán es propietario de más del 10% de las viviendas vacías de Baltimore y otras ciudades de EE. UU.

se presenta como modelo continental. Como en Estados Unidos años atrás, la Agenda 2010 vino precedida de una intensa campaña propagandística a cargo de instituciones empresariales que bombardearon a la opinión pública con diversos mensajes fraudulentos como la *"insostenible explosión de costes sociales"*, el imperativo de las tendencias demográficas por envejecimiento de la población y otros. Se afirma, por ejemplo que los costes de la sanidad crecieron un 71% desde 1991. La realidad es que Alemania ha seguido gastando más o menos lo mismo, alrededor del 10% de su PIB en sanidad. Igualmente la campaña afirma que la demografía determina una jubilación más tardía, lo que no resiste un somero análisis: en el siglo pasado la parte joven de la población alemana cayó de un 44% a un 20% y el bloque de los jubilados pasó de representar el 5% de la población al 17%, mientras la esperanza de vida aumentaba por encima de treinta años. Todo eso no dañó los sistemas sociales, sino al contrario: fue en ese contexto que el Estado del bienestar alemán se desarrolló en su máxima expresión⁶². Instituciones como la "Fundación Bertelsmann", la más rica del país, vinculada a Bertelsmann Ag, el mayor consorcio mediático de Europa (100.000 empleados en 60 países) tuvieron un papel central en convencer a los alemanes de la necesidad de reducir el papel y el tamaño del Estado, recortar prestaciones sociales, bajar los salarios y *flexibilizar* el mercado de trabajo⁶³. Como consecuencia de la Agenda 2010 Alemania se despidió de buena parte de lo que había caracterizado a su modelo de posguerra.

La Agenda 2010 abrió la puerta a la privatización de las pensiones (su creador, Walter Riester, ministro socialdemócrata de trabajo, fue invitado por la UGT a un seminario español sobre la materia), redujo subsidios, aumentó la edad de jubilación y flexibilizó el trabajo institucionalizando un segundo mercado laboral de empleos precarios y mal pagados al lado del tradicional. Aunque su contribución al crecimiento ha sido estimada en un 0,2%⁶⁴ el gran reajuste de socialdemócratas y verdes de 2003 fue presentado como un gran creador de empleo, cuando la simple realidad es que se ha repartido el mismo trabajo entre más personas al convertir empleos a tiempo completo en empleos a tiempo parcial, como demuestra el hecho de que el número de horas totales trabajadas apenas haya cambiado desde 1991 pese a la reducción del paro⁶⁵.

El aumento del empleo registrado en los últimos años, que se vende como un "milagro", se registra sobre todo en el sector precario. El sector de salarios bajos que en 1995 implicaba al 15% de los trabajadores emplea hoy al 25%, a uno de cada cinco trabajadores, y se ha expandido tres veces más rápido que el sector tradicional. El 42% de exempleados del sector tradicional que han perdido su empleo encuentran trabajo en el sector de salarios bajos. Solo un 15% de los parados de larga duración fueron contratados en 2011 en el sector tradicional. La estadística oficial, que ha barrido debajo de la alfombra a por lo menos un millón de parados (no inscritos en la Agencia de Empleo, mayores de 57 años, etc.) informa que el 71% de los nuevos empleos son "atípicos", es decir precarios, parciales, temporales, "autónomos", etc. Hay 8 millones de empleados a tiempo parcial, con contrato limitado, minijobs, autónomos, etc.⁶⁶.

⁶² Entrevista del autor con el estadístico alemán Gerd Bosbach, en La Vanguardia Digital, 29-05-2011.

⁶³ Para el papel de esa institución, así como de la manipulación mediática en Alemania, véase: Albrecht Müller, *Meinungsmache. Wie Wirtschaft, Politik und Medien uns das Denken abgewöhnen wollen*, 2009.

⁶⁴ The Economist, 22-12-2007

⁶⁵ Véase, entre otros, Die Tageszeitung, 22-02-2012. Die Hartz IV Bilanz.

⁶⁶ Véase Frankfurter Rundschau 01-02-2012, Der Preis des deutschen "Jobwunders" NDR 26-01-2012. El tratamiento informativo de esta realidad en España da por buena la propaganda oficial; véase el informe de la agencia EFE del pasado marzo: "Alemania fue el país de la UE que mas nuevos puestos de trabajo creó en la primera mitad de 2011", sin ni siquiera mencionar que el 75% son precarios o "atípicos". En enero el ministro español de Economía Luis de Guindos mencionó a Alemania como, "el país que no tuvo deterioro de su mercado laboral".

- 6) Que la situación económica alemana se presente como modelo en el contexto de la euro-crisis ignora algo tan básico como las vivas diferencias entre sistemas capitalistas existentes en el seno de la eurozona. Los sistemas denominados de "capitalismo mediterráneo" de países como Portugal, España, Italia o Grecia, no pueden compararse con las "economías coordinadas" del norte de Europa, como Alemania, mucho más organizadas, con un sistema de salarios integrado en el sector privado y una educación y formación profesional organizadas hacia aquel. A ello se suma una mayor capacidad de acuerdos sindicales en materia de salarios y jornadas. Esa mayor organización general interna permite formular estrategias impensables en el Sur y es lo que define la ventaja comparativa de Alemania en la manufactura en su contexto europeo. Alemania tiene una estructura económica particular; industrial, exportadora, con fuertes empresas medianas y pequeñas que son líderes mundiales y también con grandes consorcios multinacionales. Trasplantar sus recetas a otros países europeos sin atender a las diferencias estructurales, es tan absurdo como pretender convertir en España a Andalucía en un País Vasco. Ignorar la diferencia interna de capitalismo y pregonar un modelo del Norte para todos con reformas estructurales ortodoxas, es no comprender lo más básico: la propia realidad y diversidad de Europa⁶⁷.

La actual euro-receta alemana contra la crisis, centrada en la política de austeridad y en la disciplina para imponerla, no parece entender la diferencia existente entre países de una unión monetaria y empresas. Como dice Heiner Flassbeck, ex secretario de Estado alemán de finanzas y actual economista de la UNCTAD, *"Alemania no ha entendido que la competición entre naciones en una unión monetaria como la eurozona, es ir contra tus clientes"*. De momento el superávit comercial alemán aguanta gracias al incierto crecimiento de la demanda en China y otros lugares, pero la ruina de los socios europeos podría volverse a medio plazo contra ella, pues Alemania exporta la mitad de su producto nacional y el 40% de esa mitad se vende en Europa⁶⁸. Mientras tanto, su aplicación está siendo desastrosa para los países del sur de Europa y lo será también para la cohesión europea. El caso del "rescate de Grecia" es paradigmático.

La sociedad de ese país se siente, *"como en un laberinto con todas las salidas bloqueadas"*. Con la aplicación de la receta alemana, los salarios se han recortado entre un 20% y un 25%, la producción ha caído un 11%, la recaudación fiscal un 18% desde el año pasado, 60.000 empresas han cerrado desde verano, los funcionarios sufren impagos durante meses, en los hospitales, que acusan el recorte del 40% del presupuesto de sanidad en 2010, falta material, y en las escuelas libros. Más del 70% del dinero ahorrado se destina al pago de la deuda, sin embargo la deuda no disminuye, sino que aumenta: era del 120% del PIB en 2010, y es del 170% del PIB en 2012, después de dos años de ajuste⁶⁹.

El "rescate de Grecia" es el seudónimo del gran capítulo europeo del rescate público del sector financiero en el que la austeridad de los pobres, no responsables de la crisis, paga los platos rotos. El grueso de los 199.000 millones del segundo fondo de "rescate a Grecia" (130.000 millones del propio fondo, más 69.000 millones de restos no utilizados del primero e importe de cambio de bonos), se destina a los bancos: 93.000 millones para la quita de los acreedores privados, 35.000 millones en garantías de bonos depositados en el BCE,

⁶⁷ Sobre la diversidad de capitalismo en la eurozona, véase Hall y Soskice, 2001, o Wendy Carlin, 2011. Understanding the Eurozone crisis. También la intervención de Carlin ante la reunión anual del INET en Berlín: The Future of Europe, North & South, abril 2012.

⁶⁸ Heiner Flassbeck, en Germany and Japan and the Exhaustion of Debtor Countries. INET, reunión de Berlín, 13-04-2012.

⁶⁹ Ver, entre otros, María Margaritis en The Nation 13-02-2012.

23.000 millones para recapitalizar a los bancos griegos, 30.000 millones para incentivar el canje de bonos viejos por nuevos y 5.500 millones para pagar viejos intereses de deuda⁷⁰.

La degradación griega, que ahora comienza en España y otros países del Sur, genera a la vez un encarecimiento especulativo del pago de la deuda y un flujo de dinero de dirección inversa al que se produjo en Europa durante los años de la burbuja inmobiliaria. Si entonces el dinero del superávit exportador alimentaba la especulación inmobiliaria con un río de capital de dirección Norte a Sur, ahora es el dinero asustado del sector privado del Sur el que busca refugio en la deuda pública alemana, que se refinancia a intereses de risa gracias a la miseria de sus socios del euro⁷¹.

- 7) En los últimos dos años, el discurso alemán sobre esta situación ha consistido en una mezcla de aleccionamiento, la prédica de una Europa virtuosa del Norte a una Europa manirrota del Sur, y de "bravuconería" autoritaria, por utilizar el término empleado por el excanciller Helmut Schmidt. Políticos y publicistas se han dedicado a sostener una retórica nacionalista muy disolvente, enfocada a la "pereza" e ineficacia del capitalismo mediterráneo y combinada con un lloriqueo constante por la cuantía del desembolso de dinero alemán.

En el primer fondo de "rescate griego", Alemania aportó 36.000 millones sobre un total de los 130.000 millones aportados por todos los socios del euro. En términos absolutos fue el Estado que más aportó, porque Alemania tiene la mayor economía y la mayor población de Europa, pero seis países aportan más que Alemania en una cuenta per cápita y otros diez, incluida España, la superan en la parte del PIB dedicada a ello. El dinero no se regala sino que es un crédito a un interés considerable: en 2010 el rescate griego le reportó a Alemania 198 millones de euros. Pero solo en Alemania hay una verdadera queja nacional de una opinión pública desinformada sobre esta situación. La clase política alimenta esa queja con su populismo y a la vez es esclava de ella.

Con ese discurso Alemania ha abierto una caja de Pandora muy peligrosa porque divide a Europa y ofende a sus pueblos. Lo hemos visto en Grecia donde se demoniza a Alemania, y se empieza a ver en España. Alemania no es consciente de lo que está sembrando⁷².

En este contexto, es importante enfatizar, contra cualquier nuevo antieuropeísmo reactivo, la bondad y conveniencia de la Unión Europea.

Vista con perspectiva histórica, la Unión Europea es una buena solución a lo que había antes: naciones que guerreaban constantemente entre sí. Por eso hay que conservarla, reformándola y sin pedir peras al olmo, es decir sin pretender hacer un superestado europeo asentado sobre el narcisismo de la imagen idealizada de Europa cultivada por el establishment de Bruselas. En la proyección exterior de la Unión Europea, hay que conformarse con una ambigua y paquidérmica estructura común que no le complique la vida al resto del mundo. Lograr que esa estructura no sea imperialista en el siglo XXI, ya sería un enorme avance histórico⁷³.

⁷⁰ Financial Times Deutschland, en febrero 2012.

⁷¹ Alemania ganó 18.000 millones de euros entre principios de 2010 y mediados de 2011, gracias a los bajos intereses de su deuda que la crisis de los otros hace posible. Si la tendencia para los bonos a seis años se mantuviera baja hasta 2015, el país se ahorraría unos 44.000 millones en costes de interés. Estimación del Landesbank Bremen y de Die Welt, 08-11-2011.

⁷² En 2010 le pregunté al Ministro de Exteriores Guido Westerwelle sobre el resentimiento que sembraba en Europa el discurso aleccionador de una Alemania virtuosa cuyos bancos estaban implicados hasta el cuello en las burbujas inmobiliarias. Me miró como si dijera una excentricidad. Ahora su ministerio organiza campañas de imagen invitando a Berlín a periodistas europeos para explicarles los motivos de su política.

⁷³ Ver al respecto la crítica del narcisismo europeo que hace Perry Anderson en, *The New Old World*, 2009. También su crítica a la "alternativa" regada con salsa exclusivamente alemana que rodea al *Zur Verfassung Europas*, del principal filósofo alemán vivo, Jürgen Habermas, 2011.

Desde el inicio de la crisis la aportación alemana al funcionamiento de la Unión Europea está siendo nefasta: si desde su origen el establishment de funcionarios no electos de Bruselas fue muy poco democrático, la intervención del poder alemán lo ha hecho aun más autocrático en lo que en esencia es una defensa de los desmanes del poder financiero y un rechazo de políticas solidarias. El resultado es doblemente disolvente: un creciente resentimiento contra Alemania en el Sur por una política que conduce a la catástrofe, y un desencanto europeísta en sociedades, como la española, que fueron profundamente europeístas.

Ofrecer a Europa el “ama de casa suaba”, estereotipo pequeñoburgués del alemán ahorrador y tacaño hasta la mezquindad, como ideal de actitud económica a los europeos meridionales, denota una falta de mundo y un espíritu provinciano notable, pero otros conceptos manejados por la canciller, como el de una “democracia adecuada a los mercados” (“Marktkonforme Demokratie”)⁷⁴ sugieren un inequívoco propósito antidemocrático⁷⁴.

- 8) Pero, ¿qué pasa de puertas adentro? ¿Cómo se ve Alemania a sí misma en su actual papel? Entre 2010 y 2012 se ha pasado de cierto hartazgo por no poder seguir siendo una especie de “gran Suiza” sin responsabilidades exteriores, incluso con tentaciones euroescépticas y sueños de restablecimiento del Deutsche Mark, socialmente añorado como símbolo de unos tiempos menos injustos y complicados en los que el protagonismo alemán en Europa era principal pero al mismo tiempo discreto y colegiado con Francia, a cierta jactancia, expresada en aquel “Europa habla alemán” pronunciado por el jefe de de la CDU, el partido de la canciller Merkel, Volker Kauder, en el congreso de noviembre en Karlsruhe. De las dos actitudes, la primera carece de futuro, pues el euro es parte central de la estrategia alemana y sin él Alemania perdería gran parte de su actual peso específico. Hay, entonces, que concentrarse en la segunda, ¿busca Alemania una hegemonía europea e incluso superior: volver a afirmarse como Cuarto Reich económico? Deseos y señales en ese sentido no faltan, pero el propósito es tan ilusorio y miope como el malhumorado “nosotros solos” euroescéptico.

Veinte años después de la reunificación ya es hora de iniciar una política exterior propia que supere los “complejos de inferioridad” que dejó la historia, dice el editor de Die Welt, Thomas Schmid, un intelectual conservador que marca línea. Con Helmut Kohl la línea era, *“empaquetar los intereses alemanes de forma consecuyente en intereses transatlánticos y sobre todo intereses europeos, de tal forma que el interés nacional resultaba al final irrecorable”*, dice. Ahora es el momento de que *“la nación más fuerte de Europa”* rellene ese vacío. *“No queremos hacer sombra a nadie, pero exigimos nuestro lugar al sol”*⁷⁵.

“Europa necesita el sentido de Estado alemán (Deutscher Staatskunst) para mantener estable el orden europeo en el revuelto siglo XXI”, escribe en un artículo sobre el papel de Alemania en la Unión Europea publicado por la principal revista intelectual alemana, el jurista

⁷⁴ Merkel evocó por primera vez al ama de casa suaba como modelo en el congreso de la CDU de 2008. La “democracia adecuada a los mercados” se estrenó en una entrevista con la emisora Deutschlandfunk, el uno de septiembre de 2011. Merkel dijo entonces, “vivimos en una democracia parlamentaria y, por tanto la confección del presupuesto es un derecho básico del parlamento, pese a ello vamos a encontrar vías para transformarla de tal manera que pueda concordar con el mercado”. Teniendo en cuenta que el “pacto fiscal” y la “regla de oro”, el tope de gasto elevado a precepto constitucional, ya ilegaliza cualquier política de gasto keynesiana que aspire a dar al Estado un papel financiero activo, el concepto suena a receta para el cambio de régimen, lo que en países intervenidos o con gobernantes no electos de Goldman Sachs impuestos por Berlín y Bruselas, suena bastante real.

⁷⁵ En Internationale Politik, DGAP, diciembre 2010. En 2008 y durante la campaña electoral de 2009, la canciller Merkel dijo en varias ocasiones que el objetivo en la crisis era “fortalecer el papel de Alemania en el G-20”.

Christoph Schönberger⁷⁶. Hegemonía, dice, *ya no es un concepto imperialista sino constitucional*. El papel alemán en la UE debería ser como el de Atenas en la liga naval ática, como el de Holanda en las provincias unidas, o como el de Prusia en Alemania. Estados Unidos, continúa, está *“debilitado por sus guerras”* y mira hacia otras partes del mundo. En ese contexto hay que dejarse de complejos; *“Alemania es más fuerte que cada uno de sus vecinos, aunque no lo suficiente como para dominarlos a todos”*. En esa hegemonía alemana, a Francia le correspondería un papel *“como el que caracterizó a la relación de Prusia con Baviera en la Alemania de Bismarck”*, en la que el canciller de hierro atraía al campo prusiano a los bávaros, *“con determinadas distinciones y acuerdos”*. El autor ni siquiera se pregunta si Francia estaría dispuesta a asumir tal papel, ni por las sospechas y tensiones que despertaría un resurgir de la tradicional *“desmesurada voluntad de poder”* alemana apuntada por Heleno Saña⁷⁷. Otros autores son menos ambiciosos y se conforman con primeros pasos: *“que Merkel se candidate para presidir el Consejo Europeo”*⁷⁸. Otros, en fin, ya parecen dar por supuesto el ejercicio de la hegemonía por parte de Alemania y reflexionan sobre sus contornos. En una significativa declaración que ilustra esos sueños el embajador Wolfgang Ischinger, organizador de la Conferencia de Seguridad de Munich y “responsable para las relaciones con el gobierno” del consorcio Allianz, un poder fáctico alemán, respondía así a una pregunta acerca de, *“¿Qué debe aprender de Estados Unidos la Alemania de hoy?”*: *“el papel de Hegemon buenazo cuya seña de identidad es la solidaridad y la generosidad, y que en ese papel no debe esperar gratitud, sino críticas de los pequeños”*⁷⁹. Ischinger organizó, en la mencionada conferencia, un cónclave militarista con gran representación de la Otan y el complejo militar-industrial transatlántico, un panel de discusión bajo el título “el papel de Alemania en Europa y el papel de Alemania en el Mundo”. Cuando un observador objetó que el título correcto debía haber sido, “el papel de Alemania en Europa, y de Europa en el mundo”, el embajador no supo qué contestar.

El “Cuarto Reich” es imposible porque las cuentas no salen. En la posguerra mundial, Estados Unidos representaba la mitad de la riqueza mundial y una incomparable fuerza militar global. Su economía ascendía a 1,3 billones en 1949, cuando las de Francia y Alemania eran de unos 200 millardos la del Reino Unido de 250 millardos y la de Italia de 152. Es decir, Estados Unidos era económicamente mayor que la suma de todos los demás. Hoy la economía alemana asciende a 3,3 billones, un 25% más que Francia, un tercio más que el Reino Unido y solo representa entre el 20% y el 25% del PNB de la Unión Europea. Su comercio depende de la UE en un 60%. Todo eso alcanza, como máximo, para ser el “mayor accionista” de la UE, papel para el que Alemania necesita a los demás accionistas. Practicar una política que va en contra de los intereses de sus socios es completamente inviable. Lo que las sugerencias y veleidades hegemónicas de Alemania en Europa evocan es miopía: los titubeos y dudas de un país demasiado potente para ser uno más en Europa, pero demasiado débil para pretender repetir un nuevo intento de dominio continental⁸⁰.

- 9) Si el Cuarto Reich es imposible, la necesidad de rectificar la actual línea alemana es imperiosa. Todo indica que es un camino directo al imperio de la Gran Desigualdad en Europa. En

⁷⁶ Christoph Schönberger, Hegemon wieder willen. Zur Stellung Deutschlands in der Europäische Union. En Merkur, enero 2012.

⁷⁷ Entrevista con el autor en La Vanguardia digital, 15-02-2011.

⁷⁸ Gunter Hofmann en Internationale Politik, DGAP, abril 2012.

⁷⁹ Die Welt, 05-02-2012.

⁸⁰ Ver al respecto la intervención del ministro de exteriores polaco, Radoslaw Sikorski el 03-02-2012 en la Conferencia de seguridad de Munich.

la UE ya hay 115 millones de personas en riesgo de pobreza, 23% de la población, según la estadística oficial de los 27. A ellos hay que sumarles otros 100 o 150 millones al borde de esa situación. Mientras tanto en los últimos 15 años los activos de los tres millones de millonarios europeos han crecido más que la suma total de las deudas de los países europeos. Esos capitales podrían resolver de golpe la deuda, *“pero la actual aristocracia financiera tiene tan poca intención de ceder sus privilegios como la aristocracia francesa de antes de la revolución de 1789”*⁸¹.

A favor de un cambio de línea actúan las crecientes protestas sociales y sindicales en el sur de Europa, así como los resultados de las elecciones francesas con sus programas de revisión y puesta en cuestión del “pacto fiscal” alemán. En contra, el estado de la opinión pública en Alemania y otros países del Norte, recelosa ante soluciones mancomunadas que son vistas como mera socialización de la mala gestión ajena, así como la inflexibilidad y dogmatismo de los tecnócratas. Con honrosas excepciones entre algunos de sus miembros más veteranos, la clase política alemana ha olvidado su propia historia de posguerra, el acuerdo de Londres de 1953 que recortó la deuda alemana un 50% e introdujo una moratoria de cinco años en el pago de intereses para que el país pudiera respirar. Un problema mayor es que la situación socioeconómica alemana (aun) no compromete a sus gobernantes. Merkel confía en ganar las elecciones generales de septiembre de 2013, aunque sea al precio de un gobierno en coalición con los socialdemócratas liderado por ella, como en el periodo 2005-2009, lo que no invita a un cambio de línea. Su oposición, el SPD y los verdes, apenas cuestionan los ejes de su política europea, en parte porque fueron sus mismos líderes (Steinbrück, Steinmeier, Trittin) quienes dieron en 2003 el gran impulso al programa neoliberal en el país con la Agenda 2010 que no tienen la menor intención de revisar. El factor ciudadano, una rebelión civil y sindical coordinada en Europa, o en algunos de sus países, es lo único que puede alterar la gran regresión en curso. Como dice Josep Fontana: *“lo que tengamos dentro de cinco años será lo que habremos merecido”*⁸².

En la comunidad científica la línea alemana en Europa está crecientemente aislada, pues la mala gestión de la eurocrisis compromete directamente la frágil inestabilidad global, especialmente en Estados Unidos y Asia Oriental. Por doquier surgen diagnósticos y propuestas para salir del atolladero formuladas desde el campo nekeynesiano. Entre ellas la del economista de Nomura, Richard C. Koo, que ve en la eurocrisis una situación calcada de la crisis japonesa que no se ha diagnosticado correctamente en Europa.

Cuando hay una economía cuyo sector privado está ahorrando frenéticamente para reducir su abultada deuda, es muy contraproducente predicar la restricción del gasto público, dice Koo. Eso es lo que hizo en 1997 el primer ministro japonés Ryutaro Hashimoto, lo que condenó a la economía del país a una caída de diez años. En países como España hay una crisis bancaria en la que los bancos no dan crédito porque se centran en rebajar su deuda. *“Quien tiene sus cuentas en naufragio, no está interesado en incrementar sus préstamos, sea cual sea la tasa de interés”*, explica. En lugar de prestar dinero, el dinero disponible se coloca en puertos seguros. *“Cuando estuve en Madrid dando una conferencia ante líderes empresariales y banqueros pregunté el público quién estaba colocando dinero en deuda alemana, todos levantaron la mano”*, dice Koo. Por eso, *“aunque España produzca enormes ahorros, ese dinero se va a Alemania, porque se refugia en la seguridad de los bonos*

⁸¹ Peter Schwarz en WSWS, 17-01-2012.

⁸² Una interpretación de la crisis. Conferencia pronunciada en León, marzo de 2012.

de deuda alemanes. Si el dinero que los españoles están colocando en Alemania, esta los prestara a España todo iría bien, pero Alemania prefiere utilizar ese dinero en sufragar su propia deuda”.

La propuesta de Koo es muy simple: reformar el Tratado de Maastrich de tal forma que los países de la eurozona puedan limitar la venta de sus bonos del tesoro a sus propios ciudadanos; *“en otras palabras, que solo ciudadanos alemanes puedan comprar bonos alemanes y solo españoles puedan comprar bonos españoles”.* Se acabaría así con la actual especulación y los ahorros de un país en recesión podrían destinarse a la inversión, rompiendo la crisis de crédito. Además esta norma, *“preservaría la soberanía fiscal de los países en lugar de subyugarlos a burócratas de Bruselas o políticos de Berlín”*⁸³.

El consenso acerca de la necesidad de fórmulas keynesianas a corto plazo es amplio, por desgracia no en Alemania, ni en la burocracia de Bruselas, ni, lo que aún es más grave, entre los gobiernos de los propios países en recesión que siguen suscribiendo la política de la soga que les asfixia. Quienes en los países más ricos creen que esa asfixia no les afecta, se equivocan, pues como dice James Galbraith, *“la historia muestra que cuando la periferia de una unión económica sufre una caída de tal envergadura, eso tiene consecuencias sociales y económicas para la región central”*⁸⁴.

Reconociendo la bondad y necesidad del gasto para generar un crecimiento a corto plazo, el regreso al gran contexto con el que hemos empezado esta exposición, los genuinos y amplios conceptos de “crisis” y “reunificación”, nos obliga a ir más allá.

- 10) La reclamación de un aumento del gasto público para incentivar la demanda es indiscutible a corto plazo. No hay que olvidar, sin embargo, que esa invocación al crecimiento para salir del agujero, proteger las conquistas sociales y ponerle coto a la contrarrevolución de la Gran Desigualdad, nos lleva directos al calentamiento global. Alimenta la caldera de la insostenibilidad ambiental, es decir agrava la crisis más genuina y principal, la del cambio global antropogénico.

La austeridad, no como medio para maximizar beneficios e incrementar la desigualdad, sino en un paradigma de cambio hacia energías renovables, con cambio de valores y, por lo menos en los países ricos, un modo de vida más modesto, no solo es deseable, sino que es fundamental. Sin la austeridad, sin un relativo empobrecimiento de los más ricos globales que disminuya la demanda de recursos naturales y la generación de residuos, no hay salida de la crisis de civilización. Comprender eso determina que nuestro recurso al crecimiento sea muy táctico y muy dirigido al corto plazo, mientras que el objetivo estratégico debe ser más bien lo contrario: el decrecimiento.

Si el absurdo actual del neoliberalismo es pretender salir de la crisis con las mismas recetas y objetivos que la ocasionaron, la invocación acrítica al crecimiento sin matices participa de la misma contradicción, pues la irresponsable y ciega persecución del crecimiento es lo que ha creado las burbujas especulativas y lo que ha hecho aumentar las emisiones globales un 40% desde 1990. La salida estratégica de la crisis consiste en conjugar una doble e insepa-

⁸³ Intervención de Richard C. Koo en Berlín; Revitalizing the Eurozone without Fiscal Union, 13-04-2012. Otros economistas como Yanis Varoufakis han propuesto la utilización de instituciones europeas ya existentes para movilizar recursos de inversión en una “europeización descentralizada” que no suponga crear estructuras federales ni transferencias de un país a otro: Varoufakis, Ringfencing Europe. INET, Berlín 13-04-2012.

⁸⁴ En Financial Times Deutschland, 15-04-2012.

nable sostenibilidad, financiera y ecológica, en superar la irresponsabilidad desreguladora, de mercados y emisiones, de pagar las deudas económicas y ecológicas. El culto al crecimiento está en el origen de las dos falsas libertades: la especuladora y la emisora crematística.

La transición energética exige enormes inversiones. Alemania el país europeo con más responsabilidad en la actual receta neoliberal de la eurocrisis es, al mismo tiempo, el más avanzado en sus planes para un cambio de modelo energético. El apagón nuclear total en 2022, decidido el año pasado, va a disparar las inversiones eólicas con el objetivo de generar dentro de nueve años el 35% de la electricidad con fuentes renovables (hoy el 17%). Que ese cambio venga determinado por los intereses de los mismos oligopolios energéticos de siempre, con el beneficio en el centro y su tendencia hacia los grandes proyectos imperiales y centralizados, lanza un nuevo desafío ciudadano con miras a una "socialización" –no confundir con mera "estatalización"– del sistema energético, con creación de nuevas fórmulas e instituciones de gestión y control⁸⁵.

No hay ecologismo sin justicia social. El cambio energético es para vivir de otra manera. De una manera más simple, más tranquila y menos frenética. Como dice Tim Jackson, *"la prosperidad tiene que ver con la calidad de nuestras vidas y relaciones, con la solidez de nuestras comunidades, y con un sentido de propósito individual y colectivo. La prosperidad tiene que ver con la esperanza. Esperanza para el futuro, esperanza para nuestros hijos, esperanza para nosotros mismos"*⁸⁶. Alemania, como todos, está convocada a la tarea de esa reunificación superior que saque a la humanidad de la prehistoria. Mientras tanto, no hay más remedio que enfrentarse a su gobierno que lidera hoy el programa de la Gran Desigualdad en Europa.

⁸⁵ Véase, por ejemplo, Bontrup /Marquandt, Chancen und Risiken der Energiewende. Hans-Böckler Stiftung, marzo 2012.

⁸⁶ En Prosperidad sin crecimiento, 2011.

INMIGRACIÓN Y SOSTENIBILIDAD SOCIAL DEL ESTADO DE BIENESTAR

MARÍA BRUQUETAS

*Doctora en Sociología y profesora de Políticas de Inmigración/Integración
de la Universidad de Ámsterdam*

Introducción

La inmigración es a menudo acusada de deteriorar la confianza de la población autóctona en el Estado de bienestar, y por lo tanto de incidir negativamente en la sostenibilidad social del mismo. También en España, aunque la actitud favorable hacia los inmigrantes sigue siendo mayoritaria, la población autóctona tiende a opinar cada vez con más frecuencia que los inmigrantes compiten con la población autóctona por los puestos de trabajo y las prestaciones sociales (sanidad, plazas escolares, ayudas a la vivienda, asistencia pública) (Cea D'Ancona y Vallés, 2008, 2009, 2010). Esta creciente percepción de competencia alimenta posiciones a favor de limitar de los derechos de los inmigrantes y en contra de adaptar los programas sociales a las necesidades específicas de los colectivos de origen inmigrante. También existe la percepción de que la población inmigrante es favorecida en la provisión de recursos públicos, y esto provoca en amplios sectores autóctonos una reacción de corte comunitarista y/o nacionalista de "primero los de casa" (IOE, 1995). Esto lo hemos visto claramente en los slogans de las elecciones municipales catalanas, defendidos no solo por partidos anti-establishment como Plataforma per Catalunya, sino también en boca de políticos de partidos 'normales' como el PP, CIU o el PSC. También en Euskadi vemos recientemente ejemplos de este discurso. Antonio Basagoiti exigió hace una semana "una sanidad para todos, pero primero para los de casa", y Cristina Ruiz ha lanzado la campaña "primero, los de Bilbao" que reclama preferencia para los autóctonos en la concesión de vivienda pública.

Así, pese a que los estudios empíricos demuestran la aportación positiva de los inmigrantes a la economía y al Estado de bienestar (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo 2011), la opinión pública española tiende a percibirlos como acaparadores de ayudas sociales. ¿Cómo podemos explicar esta paradoja?

En esta ponencia trato de contribuir a la explicación del fenómeno de la intolerancia en España. En primer lugar, voy a aportar datos recientes sobre el uso que hacen los inmigrantes de las prestaciones y servicios de bienestar y de su contribución a la economía. Utilizaré datos del estudio que realicé con Francisco Javier Moreno Fuentes sobre *Inmigración y Estado de bienestar en España* (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo 2011). A continuación, utilizando encuestas de opinión y otros estudios describiré el deterioro de la opinión de ciudadanos autóctonos sobre la inmigración. Finalmente, revisaré varios posibles elementos explicativos del aumento de la intolerancia en España. Cerraré la ponencia con una reflexión del impacto que este fenómeno puede acarrear para el apoyo ciudadano al Estado de bienestar y la responsabilidad de las autoridades públicas.

Mi principal argumento es que el aumento de la intolerancia se asocia con el aumento de la precariedad de los ciudadanos y de la percepción de riesgo social, como consecuencia de dos transformaciones interrelacionadas: la transformación de la economía en un mercado global y la transformación del Estado de bienestar. Esta tesis es aprovechada por empresarios políticos que buscan recabar votos con discursos populistas. En mi ponencia defiendo que la aparición de la inmigración, al resaltar las fortalezas y las debilidades de nuestro régimen de bienestar, nos permite abordar los retos que nuestro régimen de bienestar encuentra a su sostenibilidad social.

Impacto de la inmigración sobre el Estado de bienestar español

En el caso español, los flujos migratorios contemporáneos se inician tímidamente a mediados de los 80 y a partir del año 2000 *se disparan*. Del 2,28% de la población en el año 2000 la población inmigrante pasó a representar el 12,17% en 2010: la población extranjera se multi-

plicó por seis. En Euskadi se pasó del 1,3% al 6,4% de la población total en el mismo periodo (Observatorio Vasco de Inmigración, 2011).

Dicha inmigración ha supuesto numerosos efectos para el Estado de bienestar español. En primer lugar, la inmigración ha contribuido notablemente al crecimiento económico del país. Según estimaciones de la oficina Económica Presidencia Gobierno la inmigración fue responsable de más del 50% del incremento del PIB en el período 2000-05, y del 50% superávit presupuestario de 2005.

Durante los años de crecimiento económico, desde mediados de los 1990, muchas actividades económicas basadas en el uso intensivo de mano de obra y precariedad laboral fueron asumidas por trabajadores inmigrantes. Piensen por ejemplo en la agricultura o la construcción, pero también en la limpieza y el cuidado de personas. Inmigrantes llegados a España desde países en vías de desarrollo encontraron trabajo en empleos que la población autóctona rechazaba por su dureza, escasa remuneración y precarias condiciones laborales. Los inmigrantes contribuyeron así a la supervivencia de sectores productivos que de otra manera hubiesen probablemente desaparecido.

En el período 1996-2007, la economía española creó casi 8 millones de empleos. Se pasó de 12,6 millones de ocupados en 1996, a 20,5 millones en el segundo trimestre de 2007. La mitad de esos nuevos empleos fueron ocupados por extranjeros, que pasaron de representar el 4% de los afiliados a la Seguridad Social en el 2001, a más del 10,5% en octubre de 2011. Hay que destacar además que, durante los últimos años de recesión, estas cifras de afiliación al INSS han permanecido prácticamente estables: entre el 10 y el 11% para los varones, y al 10% para las mujeres.

La inmigración ha contribuido pues al desarrollo económico favoreciendo un crecimiento del empleo en España (mediante el aumento de la población activa). Los residentes procedentes de países en vías de desarrollo presentan tasas de actividad considerablemente superiores a las de la población autóctona (81,4%, frente a 73,1%) (Oliver, 2006). En 2009 las cotizaciones a la Seguridad Social de los inmigrantes (8.080 millones de €) aportaron más a la balanza fiscal que todo el gasto social asociado a la inmigración (6.500 millones de €) (Otero, 2010).

En segundo lugar, la inmigración implica un incremento y diversificación de la demanda de servicios de bienestar. Esto ha obligado al Estado de bienestar español a adaptarse a la nueva demanda. La pregunta aquí es ¿en qué medida ha logrado nuestro Estado de bienestar extender los derechos sociales a los inmigrantes de un modo satisfactorio?

El Estado de bienestar español ha mostrado su capacidad de adaptarse razonablemente bien a los retos de integración que implica el asentamiento de la población inmigrante. Ha incorporado a sus programas de aseguramiento social (desempleo, pensiones) a todos los trabajadores extranjeros con un empleo formal, simplemente aplicando los principios Bismarckianos de nuestro régimen de bienestar: es decir, se conceden prestaciones en proporción a las contribuciones hechas a la Seguridad Social. Además, ha extendido sus programas basados en criterios de residencia (salud, educación, y servicios sociales) hasta constituir esquemas de protección universal.

Sin embargo, la cobertura de los riesgos sociales que recibe la población inmigrante en nuestro país dista mucho de ser suficiente. Dos explicaciones fundamentales son las características estructurales de nuestro régimen de bienestar y nuestro modelo de crecimiento, y la recesión económica.

Una de las principales características del sistema de protección social español es la combinación de programas de aseguramiento social con otros de carácter universalista. Además, se caracteriza por

un alto nivel de descentralización y por el papel otorgado a la familia como proveedor principal de cuidado, tarea asumida por el Estado en otros países. Por último, el Estado de bienestar español se caracteriza por un nivel de gasto social relativamente bajo en comparación con el resto de países de la Europa desarrollada. Todos estos son rasgos típicos del llamado régimen bienestar mediterráneo.

Como consecuencia, el acceso de los extranjeros a la protección social en este régimen se produce a través de dos vías principales: la participación en el mercado formal de trabajo y consecuente afiliación a la Seguridad Social (pensiones, prestaciones por desempleo), y la residencia en el territorio (sanidad, educación y determinados programas de servicios sociales o de ayuda a la vivienda).

Puesto que el acceso a programas de aseguramiento social depende fundamentalmente de poseer un empleo formal, los principales obstáculos al acceso de los inmigrantes a los programas de desempleo, pensiones, etc. se derivan de la pérdida del empleo, la "irregularidad sobrevenida" y la irregularidad administrativa (economía sumergida). El papel estructural de la economía sumergida en el sistema productivo español representa un importante obstáculo al acceso de los inmigrantes a los programas de aseguramiento social. La participación en sectores informales de la economía constituye la única posibilidad de acceder a un puesto de trabajo para los inmigrantes indocumentados, así como para muchos trabajadores inmigrantes con permiso de trabajo que no logran encontrar un empleo formal. Los trabajadores empleados en la economía sumergida no cotizan a la Seguridad Social y están, por tanto, excluidos de los sistemas de aseguramiento de carácter contributivo, lo que incrementa su vulnerabilidad ante los riesgos del ciclo vital asociados al empleo.

Por otra parte, el acceso a programas universales dependen de la residencia, pero esta viene mediada por dos elementos:

- El empadronamiento. La Ley 4/2000 fue clave en la universalización 'de iure' del acceso de los inmigrantes a programas de carácter universal, el cual condicionó al empadronamiento. Por lo tanto, las autoridades locales pueden, facilitando o dificultando el efectivo empadronamiento, favorecer la inclusión o exclusión de trabajadores inmigrantes.
- Además, el acceso a servicios universales como la salud o la educación, y las prestaciones no contributivas y programas de rentas mínimas, está vinculado a decisiones de gobiernos autónomos dado que depende de sus competencias.

Esto indica esto deja un margen considerable para la discrecionalidad y la variación entre las políticas de diversas autonomías. Por ejemplo, ante la actual reforma de la sanidad planteada por la administración central, que excluye a los inmigrantes irregulares de la cobertura sanitaria, varias autonomías como la vasca han anunciado que desobedecerán esta reforma y continuarán ofreciendo servicios médicos independientemente del estatus legal de los inmigrantes. Pero esta discreción abre además la puerta a la potencial politización y manipulación de los derechos sociales de las personas inmigrantes, por lo que es preciso investigar en qué medida se produce un acceso 'de facto' a dichos derechos. De hecho, nuestros datos muestran disonancias entre discursos y prácticas.

Uso y contribución de los inmigrantes al Estado de bienestar español

Para ver en qué medida el Estado de bienestar ha logrado extender los derechos sociales a los inmigrantes voy a utilizar dos criterios: desmercantilización y estratificación. En primer lugar voy a analizar el grado de desmercantilización que logran los inmigrantes en nuestro Estado de bienestar, es decir, en qué medida logran un nivel de vida aceptable con independencia del

mercado. No voy a utilizar pues una noción estricta de mercantilización, sino una acepción más genérica. En segundo lugar, voy a mirar en qué medida nuestro sistema de bienestar produce una dualización de la población entre pobres y no pobres.

Para hacer esto utilizaré datos del estudio Inmigración y Estado de bienestar en España (Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo 2011) publicado en la colección estudios de La Caixa.

Desmercantilización

Nuestras cifras indican que en España existe una brecha notable entre la cobertura que los extranjeros y los ciudadanos españoles reciben en programas contributivos. La tabla a continuación resume indicadores relativos a tres programas: pensiones contributivas de jubilación, prestación de desempleo y servicios sociales. En los tres casos, el número de beneficiarios extranjeros sobre el total de beneficiarios está muy por debajo de la proporción que los inmigrantes representan en el conjunto del universo de referencia.

Beneficiarios extranjeros de prestaciones sociales sobre el total de beneficiarios

	Beneficiarios de pensiones (2010)	Perceptores de prestación de desempleo (nov. 2010)	Usuarios de servicios sociales (2008)
Inmigrantes	1%	15,1%	13,7% (6,8% actuaciones)

Fuente: Moreno Fuentes y Bruquetas Callejo, 2011.

Elaboración propia con datos de: SIUSS 2008, INEM 2010, INSS 2008.

En la actualidad, menos del 1% de los beneficiarios de pensiones en España son extranjeros, y más de la mitad de estos extranjeros pensionistas son ciudadanos comunitarios. Las pirámides demográficas muestran que la mayoría de los extranjeros en España se encuentran entre los 20 y los 40 años, claramente sobre-representados en la población en edad de trabajar. Esto resulta particularmente relevante en el caso español ya que el Estado de bienestar español dedica una parte muy importante de sus recursos a las pensiones de jubilación. De hecho, la inmigración económica ha contribuido al rejuvenecimiento de la población española, constituyendo una aportación neta a las arcas del INSS, algo que continuará siendo así al menos durante las dos próximas décadas. La inmigración ha contribuido a elevar temporalmente la ratio de cotizantes sobre pensionistas a cerca del 2,5, retrasando en casi cinco años el déficit del sistema de pensiones español (prevista para 2023) hasta 2028.

También, solo un 15,1% de los inmigrantes recibían la prestación de desempleo en noviembre de 2010, frente al 84,9 de los autóctonos. Esto es así, a pesar de que los extranjeros han aumentado considerablemente entre los perceptores de prestaciones por desempleo. En los últimos cinco años casi se triplicaron: del 5,8% de los beneficiarios a finales de 2006, al 15,1% a finales de 2010.

Sin embargo, los inmigrantes presentan tasas de cobertura mucho más bajas que los autóctonos. A finales de 2010 los extranjeros tenían una tasa de cobertura del 40% frente a la tasa del 78% de los autóctonos. La cuantía y duración de las prestaciones recibidas por los desempleados dependen de sus contribuciones previas. Por esto, la alta tasa de temporalidad entre los

inmigrantes (60,2% en 2007, frente al 39,2% de los autóctonos) y la menor duración de sus carreras laborales, contribuyen a explicar su baja tasa de cobertura.

Desde el inicio de la crisis hasta ahora observamos un proceso de pérdida de cobertura social que afecta tanto autóctonos como extranjeros. Desde el 2007 y hasta el año 2009 el número de perceptores de prestaciones y subsidios por desempleo experimentó un incremento constante. A partir de 2009, las prestaciones de carácter contributivo comenzaron a disminuir, mientras las prestaciones asistenciales continuaban aumentando ya que muchos de los que dejaban de cobrar prestaciones pasaban a percibir subsidios por desempleo. El número de perceptores de prestaciones contributivas se ha reducido entre 2010 y 2011 en un 12,1% y entre extranjeros en un 22,9%.

A finales de 2011, de los 4,3 millones de inscritos en los servicios públicos de empleo, más de 1,6 millones no percibían ningún tipo de prestación o subsidio. Es decir, 3 de cada 10 parados ya no recibe ningún tipo de transferencia de renta para hacer frente a la falta de empleo. Esta situación resulta particularmente grave cuando afecta a los integrantes de los más de 1,4 millones de hogares en los que todos sus miembros están desempleados. Según datos de la EPA del primer trimestre de 2011, la proporción de hogares con algún miembro activo en que ninguna persona trabajaba había alcanzado del 10,3% en el primer trimestre de 2011 (frente al 3,6% en 2007). Esta proporción era sensiblemente superior en los hogares activos donde vivía alguna persona extranjera: 18,7%. Esto tiene una particular gravedad puesto que afectan a personas con redes de solidaridad informal mucho más frágiles que las de la población autóctona.

Por último, también existe una brecha notable entre el acceso de autóctonos y extranjeros a los servicios sociales. Según datos del Sistema de Usuarios de Servicios Sociales los extranjeros representaron el 13,7% de los usuarios en 2008, ligeramente por encima del 11,5% que representaban en el conjunto de la población. De hecho, si nos fijamos en otros indicadores más finos los inmigrantes se encuentran en una clara infra-representación ya que constituyen una proporción mayor de la población en riesgo de exclusión social. Por ejemplo, si nos fijamos en el número total de intervenciones, el colectivo inmigrante apenas ha recibido apenas el 6,8% de las actuaciones de los servicios sociales. Además, los inmigrantes representaban el 11,2% de los beneficiarios de rentas mínimas de inserción.

Hay que recordar que los datos disponibles muestran que el itinerario de la población inmigrante en estos programas puede calificarse de 'exitoso', es decir, estancia breve y rápida incorporación al mercado laboral. La prestación constituye una ayuda puntual que evita el deterioro de las situaciones. Es muy posible que en el futuro aumente el número de inmigrantes entre los perceptores debido a la llegada a la edad de jubilación de inmigrantes que han participado de forma informal en el mercado de trabajo y no han podido asegurarse una pensión de jubilación de carácter contributivo.

¿Qué ocurre en otros países europeos? ¿Ofrecen otros sistemas de bienestar mejores condiciones de vida a los inmigrantes? El estudio de Morissen & Sainsbury (2005) ofrece una buena comparativa europea. De sus datos se desprende que los beneficios sociales de los inmigrantes tienden a ser más reducidos que los de los nativos en prestaciones de tipo contributivo, como las pensiones y las ayudas al desempleo. En cambio, los inmigrantes tienden a recibir mayores (o iguales) ayudas familiares y prestaciones de servicios sociales. Esta mayor utilización de los servicios sociales por parte de la población de origen inmigrante ha dado lugar a múltiples estudios internacionales de costes y beneficios. Si bien los resultados de esta literatura todavía son

incierto, en parte por las dificultades intrínsecas de medición, muchos estudios coinciden en una conclusión: los inmigrantes reciben más prestaciones sociales no por el hecho de ser inmigrantes sino porque tienen una posición socioeconómica más desfavorable. Así, los inmigrantes reciben prestaciones en aquellos casos en que su perfil coinciden con las características asociadas con dichas prestaciones (por ejemplo, estar en paro o tener hijos dependientes).

Beneficiarios de ayudas sociales, según tipo de hogar (utilisation rates)

	Ayudas familiares (% hogares con niños)	Pensiones (% hogares ancianos)	Ayudas al desempleo (% hogares parados)	Asistencia social (% hogares)
Reino Unido				
Ciudadanos	97,2	88,2	46,9	30,7
Inmigrantes	96,3	62,6	21,2	49,3
EE. UU.				
Ciudadanos	--	90,8	28,1	32,0
Inmigrantes	--	65,2	24,7	56,9
Inmigrantes de minorías étnicas	--	--	--	62,1
Alemania				
Ciudadanos	97,0	90,2	30,5	14,0
Inmigrantes	91,6	83,3	27,3	34,7
Francia				
Ciudadanos	72,7	97,9	73,0	23,7
Inmigrantes	82,2	92,1	70,3	45,4
Inmigrantes de minorías étnicas	85,1	75,0	--	62,8
Dinamarca				
Ciudadanos	98,2	86,8	--	29,1
Inmigrantes	98,4	51,1	--	50,5
Inmigrantes de minorías étnicas	98,8	25,0	--	66,5
Suecia				
Ciudadanos	96,0	95,3	41,9	26,1
Inmigrantes	98,7	69,5	36,6	52,2
Inmigrantes de minorías étnicas	98,9	19,2	--	79,4

Fuente: Morissen & Sainsbury 2005: 650 (elaborado con datos del Luxembourg Income Study).

Por otra parte, ¿qué ocurre con el acceso a servicios universales, que no dependen de la propia contribución a la seguridad social sino de la residencia?

Aunque el sistema sanitario español ha tendido a expandir su cobertura hasta alcanzar a la práctica totalidad de la población residente en nuestro país, y la Ley 4/2000 amplió la cobertura a los inmigrantes indocumentados, nuestros datos indican que la universalización sanitaria no garantiza la equidad 'de facto' en el acceso.

Los datos de la ECV entre 2004 y 2008 muestran que los inmigrantes afirman no haber podido acceder a tratamientos médicos con mayor frecuencia que los autóctonos. Y que tienden a

justificar más a menudo esta falta de acceso por escasez de recursos económicos o de tiempo. Según nuestro análisis, los extranjeros que viven en hogares “excluidos” (afectados por 4 o más indicadores de exclusión) tienen un riesgo relativo 9,1 veces mayor que el de los autóctonos de acceder a la atención sanitaria a través de programas asistenciales. El 5,2% de la población “pobre” (situada por debajo del umbral del 60% de la mediana de la renta) y el 8% de los individuos pertenecientes a hogares “excluidos” declara no tener acceso al sistema sanitario público. La gran mayoría de las personas en esta última categoría son inmigrantes indocumentados.

Además, por diversos motivos inmigrantes y autóctonos hacen un uso claramente diferenciado de los servicios. Por ejemplo, los extranjeros consultan al médico de cabecera un 7% menos que los españoles y un 16,5% menos al médico especialista. Pero recurren con más frecuencia a los servicios de urgencias. Las encuestas indican que el estado de salud de los inmigrantes es en general mejor que el de los autóctonos. Aunque controlando las respuestas por la edad la ventaja relativa de los extranjeros desaparece.

Este uso diferencial conlleva sobrecargas en la demanda, particularmente en los Centros de Atención Primaria de barrios con concentración de población inmigrante, así como en los servicios de urgencias hospitalarias. Esta concentración de la demanda puede repercutir en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos en contextos de por sí desfavorecidos.

Estratificación

Porcentaje de población en situación de pobreza (diferentes umbrales) según origen

	Umbral basado en ingresos equivalentes del hogar		
	60% de la mediana	40% de la mediana	25% de la media
España	18,1	6,1	3,1
Resto de la UE-15	24,0	10,2	6,2
Resto de Europa	21,5	12,3	6,9
Resto del Mundo	29,6	9,5	5,4
Total	18,8	6,4	3,3

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la ECV 2008.

Nuestros datos muestran que las tasas de pobreza de los inmigrantes son sustancialmente superiores a las de los autóctonos. Casi el 30% entre los inmigrantes de Latinoamérica, África y Asia se encuentra bajo el umbral de pobreza moderada (60% de la mediana de la renta) frente al 18% de los autóctonos. Esta sobrerrepresentación se mantiene cuando miramos indicadores de pobreza media o pobreza severa. Si manejamos un umbral del 40% de la mediana, la tasa de pobreza se reduce al 6,1% entre la población autóctona, pero resulta un 50% mayor entre la población del resto del mundo, y se dobla entre los inmigrantes de Europa del Este. El 3% de la población autóctona, casi el 7% de los inmigrantes de Europa del Este, y el 5,4% de los inmigrantes del resto del mundo se sitúan por bajo del umbral de pobreza severa (25% de la media de la renta).

La extensión a los inmigrantes de las prestaciones de ‘última red’, es decir pensiones no contributivas y rentas mínimas de inserción, ha estado históricamente rodeada del temor a que estos recurran

masivamente a su uso y a que esto les desincentive a trabajar. Sin embargo, nuestros datos empíricos desmienten estos temores ya que las estrictas condiciones de elegibilidad a los programas de 'última red' restringen considerablemente su acceso. De hecho, estas prestaciones destinadas a la población más desfavorecida generalmente excluyen a los inmigrantes indocumentados.

La crisis económica también está incidiendo negativamente en estas cifras. De 2008 a 2009 el número de usuarios que se acercaron a los servicios sociales para demandar ayuda se incrementó un 36%, de seis millones a más de ocho. Según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, en 2010 la tasa de riesgo de pobreza de la población extranjera que no procedía de países de la UE se ha incrementado en 8,3 puntos en tres años (2007-2010) (para la población autóctona había aumentado en apenas un 0,6%). En 2010 se situaba ya en el 36,1% (frente a una tasa del 19,3% de la población autóctona).

En resumen, nuestro estudio concluyó que los inmigrantes suponen una aportación considerable a las arcas del Estado de bienestar español, además de un aporte laboral en el ámbito del cuidado de las personas. Además, los argumentos de sobreutilización y abuso de los sistemas de protección social por parte de la población inmigrante no encontraron confirmación en los datos. La proporción del gasto social dedicado a la población inmigrante ha ido creciendo en los últimos años (del 1% del gasto sanitario y educativo en 2000, al 5% y 6% respectivamente en 2007), aunque sigue siendo considerablemente inferior a su peso relativo en la población total. En cualquier caso, es previsible que en el futuro aumente la proporción de inmigrantes que perciben ayudas sociales, en parte como parte del ciclo natural de asentamiento de esta población en España (gradual envejecimiento de la población extranjera ahora en edad de trabajar), pero también debido a la mayor vulnerabilidad de esta población. Cabe también esperar, que en dicho momento, el debate del uso que hace la población inmigrante del Estado de bienestar español se haga más visible. Como veremos, hoy en día ya se vislumbran las posiciones centrales en dicho debate, que opone defensores de la equidad redistributiva, según los cuales las prestaciones sociales deben repartirse a aquellos que lo necesiten independientemente de su origen por nacimiento o nacionalidad, y a defensores de la preferencia de los ciudadanos autóctonos.

Opiniones de los autóctonos sobre la inmigración: Aumento de la intolerancia

En la literatura internacional algunos autores defienden que la inmigración supone un problema intrínseco para la viabilidad social del Estado de bienestar (Freeman, 1986). Según estos, el Estado de bienestar se caracteriza por su naturaleza proteccionista y nacionalista (Myrdal, 1960), ya que solo puede ser sustentado por un fuerte sentimiento de pertenencia a una comunidad cerrada cuyos miembros establecen entre sí relaciones solidarias y redistributivas (Marshall, 1964). De hecho, los Estados de bienestar en distintos países se han desarrollado en estrecha relación con la institucionalización de regímenes específicos de ciudadanía. La inmigración, que obedece por el contrario a la lógica abierta del mercado y a la demanda internacional de mano de obra, modificaría la base social de solidaridad y con ello vendría a cuestionar el Estado de bienestar en sí mismo. Por ello, diversos autores ven en el aumento de diversidad étnica un peligro a la hora de recabar apoyo ciudadano a las políticas de Bienestar (Alesina y La Ferrara, 2005). Según este argumento, la diversidad étnica debilita el Estado de bienestar porque es difícil generar confianza y solidaridad entre personas de distinto grupo étnico o cultural. Si el sentimiento de pertenencia a una comunidad nacional se reduce en las sociedades étnicamente diversas, es difícil que los ciudadanos crean en la solidaridad entre ciudadanos. Así, se reduciría el apoyo al Estado de bie-

nestar y sus políticas redistributivas. Esta hipótesis se apoya en la evidencia histórica que muestra que los Estados de bienestar que ofrecen derechos sociales amplios se han desarrollado en países con sindicatos fuertes y étnicamente homogéneos, mientras que los Estados de bienestar más reducidos han surgido de contextos marcados por la fragmentación étnica.

Desde 2002, la inmigración ha aparecido como una de las cuestiones que más preocupan a los españoles, tal y como han ido señalando periódicamente los barómetros de opinión realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS). De esta manera en 2006 la inmigración se convierte en el tema que más preocupa a los españoles con un 59% de la respuesta. Sin embargo, los picos de preocupación por el tema se producen a continuación de momentos de cobertura intensa en prensa y televisión, para después retroceder a los niveles previos (Méndez Lago, 2008). Por otra parte, la preocupación por la inmigración engloba tanto posibles actitudes de rechazo como de simpatía por la población inmigrante. Por esto, aunque aparecen algunas diferencias en función de la ubicación ideológica del encuestado con cierta predominancia del centro-derecha y derecha, no puede decirse que estas sean muy grandes⁸⁷. En cambio, el grado de preocupación por la cuestión migratoria muestra una correlación con los porcentajes de inmigración por Comunidad Autónoma (el índice de correlación para 2005 es 0,4), con la edad y con el nivel de estudios de los encuestados (Méndez Lago, 2008: 10-12).

Si bien los estudios en nuestro país concluyen que la población española tiene una imagen más positiva de la inmigración que en la media de países europeos (Méndez Lago, 2008; Anduiza, 2005; Martínez-Herrera y Moulhi, 2005), los estudios documentan un aumento gradual de las actitudes intolerantes en nuestro país (Cea D'Ancona, 2004, 2005 y 2007; Cea D'Ancona y Vallés, 2008, 2009) y un apego a la uniformidad cultural (Ayerdi y Díaz de Rada, 2008). Sobre todo, la pregunta "¿son las leyes de inmigración demasiado tolerantes?" de los barómetros del CIS se ha convertido en un indicador indirecto de xenofobia entre 1996 y 2008⁸⁸, reflejando un aumento del apoyo ciudadano a políticas restrictivas en dicho periodo. Un amplio sector, creciente en su tendencia, respalda la idea de que las políticas de inmigración en España son demasiado tolerantes. En 2008 el 42% de los encuestados por el barómetro del CIS suscribía esta opinión, lo que muestra un ascenso de 18 puntos respecto a la valoración de 2004 (24%). Las encuestas también recogen un incremento de la posición de acuerdo con la expulsión de inmigrantes en paro (14% my de acuerdo en 2008 frente a 7% en 2005) y de la opinión de devolverles a su país de origen si no tienen regularizada su situación en España (16% en 2008, cuatro más que en 2007) (barómetro del CIS, noviembre 2005; encuesta CIS-OBERAXE, 2008).

Pese a las tendencias generales descritas, estas opiniones y actitudes hacia la inmigración muestran diferencias significativas. La literatura destaca sobre todo tres factores que estructuran las opiniones individuales: el capital cultural, la posición ideológica y la clase social (Ayerdi y Díaz de Rada, 2008; Méndez Lago, 2008; Cea D'Ancona y Vallés, 2009). Ayerdi y Díaz de Rada (2008) encontraron la mayor asociación entre el nivel formativo y las actitudes ante la inmigración. Las personas con menor nivel educativo muestran el mayor 'rechazo' a la inmigración, probablemente porque están más preocupados por las posibles repercusiones materiales de la inmigración.

⁸⁷ Aunque sí que existe una relación clara el posicionamiento ideológico y la percepción del número de extranjeros que residen en España: cuanto más a la derecha, mayor es el porcentaje de encuestados que opina que hay demasiados inmigrantes (Méndez, 2008).

⁸⁸ Cea D'Ancona defiende que el barómetro ha perdido efectividad como indicador de xenofobia puesto que desde 2002 no ofrece apenas variación en la respuesta mayoritaria de acuerdo con "permitir la entrada solo a aquellos que tengan un contrato de trabajo" (ocho de cada diez encuestados en 2007).

Varios estudios recientes han incluido preguntas respecto al uso de prestaciones públicas por parte de los inmigrantes: las encuestas IESA (2006), CIS-OBERAXE (2007) y CIS-OBERAXE (2008), y los estudios cualitativos MEXEE (Cea D'Ancona y Vallés, 2008) y el *Informe sobre el racismo y la xenofobia en España* del año 2009 (Cea D'Ancona y Vallés, 2009). Según las tres encuestas citadas una mayoría de la población autóctona tiene una imagen del inmigrante como un detractor de recursos públicos. Los datos muestran que una mayoría de la población percibe que los inmigrantes reciben del Estado "más" o "mucho más" de lo que aportan. La suma de ambas respuestas constituye un 54% en el 2007 y un 52% en el 2008. Esto enlaza con lo que ocurre en otros países europeos donde las prestaciones de bienestar se acaban asociando con las minorías étnicas y el Estado de bienestar está visto como "algo para 'ellos' pagado por 'nosotros'" (Freeman, 1986: 62).

Igualmente, la encuesta CIS-OBERAXE (2008) mostró que un 50% de los encuestados opinaba que a los inmigrantes se les da más ayudas escolares (becas para libros, comedor escolar) que a los españoles, aunque tenga similar nivel de ingresos, y un 46% compartía la misma opinión respecto a ayudas sanitarias (CIS, 2008). Consistente con estas opiniones, las encuestas anteriores (CIS 2007, IESA 2005, IEAS 2006) muestran que el discurso en favor de otorgar preferencia a los nacionales a la hora de percibir prestaciones sociales está mucho más extendido en lo tocante al acceso a centros escolares que a sanidad. Un 78% de los encuestados en la encuesta IESA 2006 (Pérez Yruela y Desrues, 2006) convenía que los padres autóctonos deberían tener preferencia para elegir centro escolar. El hecho de que menos informantes consideren que los inmigrantes acaparan ayudas en el ámbito sanitario que en el ámbito educativo nos hace pensar que quizá la experiencia directa de todos los encuestados con el sistema sanitario contribuya a romper falsas imágenes. Así, la opinión de que los inmigrantes acaparan ayudas escolares sería más dominante porque solo una parte de los encuestados tienen hijos en edad escolar y por tanto contacto directo con el ámbito educativo. Sin embargo, los grupos de discusión del estudio MEXEE revelan por el contrario que el discurso de la preferencia nacional se utiliza más a menudo para hablar de la atención sanitaria que de la educación, lo que se argumenta por la "situación 'discriminatoria' que los autóctonos perciben hacia ellos" (Cea D'Ancona y Vallés, 2009: 146) y viene a romper la hipótesis del efecto positivo del contacto interétnico.

Explicando el aumento de intolerancia

¿Cómo podemos explicar estas actitudes por parte de la opinión pública española?

Hemos visto que, puesto que a menudo son los encuestados de menores niveles educativos y de ingresos los que sostienen opiniones negativas, diversos análisis explican estas opiniones en base a la percepción de un conflicto sobre recursos escasos. Observamos que estas percepciones vienen respaldadas por fenómenos de concentración de la demanda de bienestar en determinados territorios. Como decía antes, en el ámbito de la salud y la educación la concentración residencial de inmigrantes en determinados barrios conlleva sobrecargas en la demanda, particularmente en los Centros de Atención Primaria, así como en los servicios de urgencias hospitalarias, y en los colegios públicos. Esta concentración de la demanda puede repercutir en un relativo deterioro de las condiciones asistenciales y por tanto, en una sensación de competencia por recursos escasos (el tiempo de atención del médico, pongamos por caso) en contextos de por sí desfavorecidos. Según esta explicación, estas actitudes de rechazo se ven reforzadas en un período de crisis económica como el actual, caracterizado por altísimas tasas de desempleo y por recortes presupuestarios que afectan de manera directa a los programas de protección social.

Sin embargo, esta no es una explicación suficiente ya que también aparecen encuestados de clases medias y niveles educativos más elevados con estas opiniones. Esto indica que otros factores también influyen.

En primer lugar, vemos que detrás de esta percepción injustificada por los datos se encuentran prejuicios y valores ideológicos, como muestra que encuestados de mayor religiosidad y conservadurismo mantengan más a menudo posiciones intolerantes. Se trata pues, no tanto, de la existencia objetiva de situaciones de competencia por recursos escasos, sino más bien de la interpretación que hacen las personas con prejuicios de dichas situaciones.

Segundo, estos prejuicios no proceden única y fundamentalmente de valores y personalidades xenófobas. En gran medida, los prejuicios de la gente son construidos y alentados por determinadas medidas políticas. Ya el estudio clásico de Esping-Andersen mostraba que distintas políticas de bienestar implican distintos tipos de solidaridad y distintas coaliciones de clase.

En tercer lugar, el fenómeno creciente de la reacción populista anti-inmigrante se puede asociar a la erosión de la democracia. La creciente desafección y sentimientos de desencanto de los ciudadanos no aciertan a encontrar un referente ideológico y político que les dote de sentido. De hecho, lo que algunos autores defienden es que las opiniones anti-inmigrantes y populistas son de hecho construidas por los políticos populistas que son capaces de canalizar la *fuera de la indignación* ("La política paralizada por el miedo", Germán Cano, El País 13-05-2011). Es decir, no se trata de que el político populista representa un grupo social pre-existente con ciertas opiniones y demandas, sino que de hecho contribuye a constituir su propio electorado con sus discursos populista. El inmigrante es utilizado como catalizador de la incertidumbre y de la percepción de vulnerabilidad que afecta a las sociedades post-industriales contemporáneas.

Esto supone que en un contexto de crisis económica el terreno está más que abonado para el incremento del voto a este tipo de partidos o políticos populistas. En este contexto los argumentos de que los inmigrantes son responsables de los principales problemas sociales (inseguridad, desempleo), abusan de los sistemas de protección social, o que suponen una carga para el Estado de bienestar de la sociedad receptora, se convierten en un discurso con amplio eco social. Durante elecciones municipales de mayo 2011 la utilización del discurso anti-inmigración por determinados partidos y "empresarios políticos" se ha hecho particularmente visible en algunos municipios de Cataluña. En dicha campaña electoral el tema de la inmigración cobró una fuerza inusitada, a menudo en relación con temas de delincuencia e inseguridad, con civismo y convivencia, y con pobreza y saturación de los servicios públicos. Así, García Albiol, candidato a alcalde de Badalona por el PP, y su homólogo en Barcelona, reclamaban "expulsar a los inmigrantes que han venido a nuestras ciudades a delinquir" y "dejarles sin ayudas sociales" (La Vanguardia 17-05-2011).

Una muestra de la utilización política de las actitudes de desconfianza hacia los inmigrantes fue la estigmatización de los beneficiarios marroquíes del programa de RMI en Cataluña en el verano de 2011. En agosto de 2011 el Conseller de Empresa y Ocupación de la Generalitat de Cataluña, Francesc Xavier Mena, culpa a miles de marroquíes de "abuso" del sistema, afirmando que han vuelto a su país y siguen cobrando la ayuda. Como forma de actuación ante esta situación se decide cambiar la forma de abono de la Renta Mínima de Inserción, de domiciliación bancaria a talón. Según el presidente de la Generalitat, Artur Mas, dicha iniciativa era necesaria ya que: "O rompíamos el abuso en la RMI, o en octubre no podría cobrar nadie". La consecuencia inmediata fue que entre 6.000 y 7.000 perceptores (de los aproximadamente 34.000 beneficiarios) no cobraron en agosto, lo que representaba un 20% del total. Con esta estrategia el gobierno

autónomo pretendió introducir severos recortes en dicho programa sin asumir un coste social y electoral (Arriba, A. y Moreno Fuentes, F.J. 2012).

Finalmente, en el origen de estas opiniones intolerantes podemos ver el fenómeno más amplio de la devaluación de la solidaridad social. Los Estados de bienestar se han caracterizado históricamente por una tensión intrínseca entre defensores de un modelo más socialdemócrata y defensores de un modelo más liberal. El desarrollo histórico particular de distintos Estados de bienestar se puede leer de acuerdo con esta pugna interna, con avances y retrocesos. Por tanto, el riesgo para la sostenibilidad social no solo proceden de la inmigración: distintas clases y grupos sociales se encuentran de por sí en pugna por los derechos y beneficios sociales. Por ejemplo, el fenómeno de la fuga de las clases medias del Estado de bienestar se fundamenta en su suposición de que aportan más de lo que reciben.

Pero además, el proceso de transformación del Estado de bienestar en marcha desde los 1970s se ha traducido, no solo en una contención del gasto, sino en una modificación de los modelos de solidaridad. Está ampliamente documentado el proceso gradual de conversión de los regímenes socialdemócratas y corporativistas en regímenes liberales que ha tenido lugar en Europa. Este proceso supone una clara devaluación de la solidaridad social y una reducción de la capacidad redistributiva de los Estados de bienestar. Las prestaciones de bienestar tienden a limitarse cada vez más a la población 'pobre' y a estar sujetas a estrictas condiciones de elegibilidad. Como dice Wacquant, el derecho al bienestar (*welfare*) ha sido sustituido por la obligación de trabajar (*workfare*), y los receptores de prestaciones de bienestar deben cumplir ciertas reglas de conducta para probar su voluntad de trabajar.

No obstante, para entender bien este proceso debemos romper con la falsa dicotomía que opone Estado de bienestar y mercado. Lo que existe, y ha existido siempre, es una relación de complementariedad entre el Estado de bienestar y el mercado. El concepto de 'régimen de bienestar', tal como Esping-Andersen lo concibió, se refiere a una combinación específica de actividades del Estado, mercado y sociedad civil para la cobertura de las necesidades de los ciudadanos. De hecho, en la teoría de regímenes de bienestar cada régimen se corresponde con una configuración económica-industrial específica, y con un tipo específico de mercado laboral y de organización de las tareas de cuidado.

La erosión del Estado de bienestar viene de la mano de la transformación del sistema económico en una economía global que se inicia a partir de los 1970s. El sistema de Bretton Woods de la posguerra, tal y como Keynes y Harry Dexter White lo habían concebido, se fundamentaba en dos pilares básicos: la liberalización del comercio y la regulación de los flujos de capitales (Chomsky, 2002). Los Estados de bienestar están diseñados para funcionar dentro de estos pilares, particularmente del dogma de la regulación financiera dentro de un capitalismo domesticado. Este sistema funcionó durante más o menos 25 años, la época dorada del capitalismo de Estado de la posguerra, que se caracterizó por un ritmo muy elevado de crecimiento económico. El sistema fue desmantelado en los 1970, y en los años 80 los controles de capitales habían desaparecido prácticamente en los países ricos. El resultado de este cambio lo estamos padeciendo en la actualidad. Claro, estos cambios radicalmente el rol de los Estados de bienestar y no solo el contexto económico en que se mueven.

Desde esta perspectiva, Loui Wacquant entiende el Estado de bienestar contemporáneo, minimalista, liberal, controlador, como parte de intrínseca del actual sistema económico neoliberal. Según Wacquant, este Estado de bienestar tiene como tarea fundamental controlar y disciplinar a los

pobres (a través de las estrategias complementarias de *active citizenship*, *workfare* y *prisonfare* (Wacquant, 2011). Según Wacquant, este Estado es “fieramente intervencionista y autoritario cuando se trata con las consecuencias destructivas de la desregulación económica para aquellos en el extremo inferior del espectro de clases” (Wacquant, 2011: 7). Esta perspectiva encaja bastante con las desproporcionadas medidas policiales utilizadas en nuestro país, por las autoridades de diversos ámbitos, para contener las manifestaciones ciudadanas de descontento ante los recortes sociales.

Además, como consecuencia de la globalización y la precarización del trabajo, se transforma el rol de los ciudadanos. En el sistema keynesiano de la posguerra clases medias y trabajadoras eran necesarias como productores y como consumidores; ahora que el pacto keynesiano se ha roto los ciudadanos ya no son indispensables para el mercado y los ciudadanos deben asumir un rol diferente de cara a un Estado (de bienestar) diferente. El modelo nuevo es la ciudadanía activa, que pasa de ser entendida como un derecho a ser entendida como una obligación, y de un Estado del bienestar (*welfare*) se pasa a otro del trabajo (*workfare*). El ascenso de los populismos anti-inmigrante debe entenderse como efecto de un proceso amplio transformación de la economía capitalista y de recorte del Estado de bienestar, y como consecuencia de modificación de los ejes de lucha política. El eje de clase, donde la postura ante la redistribución cobra un papel fundamental, queda abandonado en función de otros criterios que vienen a dar cuenta de los votos del electorado en la actualidad (Bornschieer 2007).

En resumen, es falso entender el ascenso del populismo como reacción directa del aumento de diversidad étnica en las sociedades europeas. Se trata de una relación espuria. Lo que hay realmente detrás de estos populismos es el aumento de la precariedad de los ciudadanos y de la percepción de riesgo social, como consecuencia de dos transformaciones interrelacionadas. En primer lugar, la transformación de la economía capitalista en un mercado global. En segundo lugar, la transformación sufrida por el Estado de bienestar, no tanto en términos de recorte sino de adaptación en términos de su rol dentro de este nuevo proyecto neoliberal y las políticas de bienestar ‘liberales’. Y el aprovechamiento de estos fenómenos por parte de empresarios políticos que buscan así recabar votos con discursos populistas.

Reflexiones finales

Finalmente, quiero reflexionar aquí sobre el impacto que este fenómeno puede acarrear para el apoyo ciudadano al Estado de bienestar. Los inmigrantes aportan claramente más al Estado de bienestar de lo que reciben. Introducen flexibilidad y suplen carencias del sistema de protección social, pero... al mismo tiempo generan demandas y plantean nuevos retos.

El sistema de protección social les incorpora relativamente bien pero debe abordar una serie de cuestiones imposterables, no solo respecto a los inmigrantes. El reto que tienen las autoridades ante sí es complejo: la preservación del Estado de bienestar depende del reforzamiento de la solidaridad social y de la inclusión social de todos sus miembros. Los inmigrantes aterrizan en un Estado de bienestar como el español, ya de por sí atravesado por conflictos concomitantes en su solidaridad interna. La aparición de los inmigrantes en el escenario español puede también desatar otro movimiento en defensa de solidaridades particularistas: aquellas solidaridades intragrupalas basadas en la pertenencia étnica (racial, religiosa, etc.).

Hablar de solidaridad implica pues necesariamente plantearse solidaridad ¿entre quiénes?, es decir, implica un debate sobre identidad y ciudadanía. ¿Quién es ciudadano/a? ¿Cómo se define?

¿Quién lo define? ¿Qué debe primar en la definición de la identidad, autodeterminación o determinados marcadores culturales? La solidaridad y los Estados de bienestar no nacieron de la nada. Los distintos tipos de solidaridad son el producto de las coaliciones que dieron lugar a los diferentes regímenes de bienestar. Los regímenes de bienestar conservador-corporativistas continúan el tipo de solidaridad intra-grupal propia de los gremios, según la cual sus miembros se apoyan mutuamente entre sí. También los sindicatos desarrollan un tipo similar de solidaridad intra-grupal, donde la solidaridad no se extiende más allá de las fronteras del propio colectivo, en este caso definido con un criterio de clase social. Los regímenes social-demócratas, si bien provenientes de fuertes movimientos sindicales en algunos países y de los partidos socialistas formando gobiernos, hubieron de incorporar un tipo de solidaridad nacional a la hora de recabar apoyos para su proyecto de reforma. De esta manera, la solidaridad socialista intra-clase trabajadora hubo de convertirse en solidaridad universal (cross-class) abarcando todos los residentes de una nación.

La inmigración saca a relucir los diversos retos que debe afrontar el Estado de bienestar de cara a su sostenibilidad futura y el reforzamiento de la solidaridad social.

Un primer reto es el de la fuga de las clases medias. Los regímenes social-demócratas promueven pues la igualdad de estatus, promoviendo una solidaridad universal igual para todos ('tasa-fija democrática' o democratic flat-rate) y presumiendo una meta similar para todos los ciudadanos: un beneficio modesto e igualitario. El problema con este proyecto es si la meta de los ciudadanos difiere entre sí o es abiertamente des-igualitaria. Las clases medias y nuevas clases medias, que abiertamente aspiran a distinguirse y obtener mayores beneficios que el resto, se convierten pues en un problema para la solidaridad entre clases, pilar básico del Estado de bienestar social-demócrata.

Pero estas clases medias que optan por servicios privados, quieren reducir sus impuestos y se preguntan el para qué de mantener este costoso Estado benefactor, olvidan demasiado fácilmente lo que Tony Judt ha llamado el 'trauma social y político que representaba la inseguridad económica de las masas'. La lucha contra la desigualdad social extrema está en el origen de los Estados de bienestar, entendiéndola como condición necesaria para la democracia y el crecimiento económico. Las clases medias ofrecieron su solidaridad a cambio de paz social. Querer ir por libre no es solo egoísta, sino que es poco inteligente.

Un segundo reto es el de la integración de los inmigrantes, entendida aquí no en términos de adaptación cultural sino de lograr igualdad socioeconómica. En este sentido, la inclusión socioeconómica de la población de origen inmigrante debe ser fomentada por las autoridades públicas, no solo por razones de justicia social y por evitar una dualización de la sociedad en la que la población más desfavorecida económicamente venga a coincidir con las minorías étnicas. Sino porque la lucha contra la exclusión social de los inmigrantes es una condición necesaria para la democracia y el crecimiento económico de toda la sociedad.

Un tercer reto es el de la intolerancia de clases vulnerables. Este reto se debe leer en términos de lucha contra la desigualdad social. Sin embargo, no es la existencia de competencia por recursos escasos lo que explica estas actitudes, sino que son las actitudes las que explican más bien la percepción de dicha competencia. Y en este sentido, determinadas políticas facilitan el que los inmigrantes percibidos como competidores por prestaciones y servicios públicos. Un claro ejemplo son las políticas de austeridad. Lo que Paul Krugman llama la creencia en el 'hada de la confianza' (*El País, El final de un cuento de hadas*), la creencia que las políticas de austeridad nos sacarán de la recesión económica y que hemos de recortar drásticamente las políticas sociales. Como la OIT reconocía hace dos semanas, estas políticas no solo no solucionan la crisis

ni aumentan la confianza de los inversores, sino que deterioran mucho más la situación incrementando el paro y la vulnerabilidad social. En consecuencia, suponen un grave aumento de la percepción de conflicto y debilitan la sostenibilidad social del Estado de bienestar.

¿Qué pueden hacer ante esto las autoridades?

Por una parte, reforzar la política social al tiempo que se minimizan los gastos sociales no redistributivos. Reforzar la solidaridad tiene que pasar por recortar otras partidas. Hay que aportar y equilibrar recursos, siempre desde la perspectiva de la distribución de rentas y la equidad. Por otra, esto siempre tiene que ir acompañado de lo que Chomsky llama el 'imperativo de la regulación'. Es decir, no solo otra Economía es *posible* sino que otra Economía es *necesaria* si queremos otro Estado de bienestar sostenible. Y esta Economía tiene que pasar por regular los flujos financieros y los bancos.

Referencias bibliográficas

- Alesina, A. & La Ferrara, E. (2005). "Ethnic diversity and economic performance", *Journal of Economic Literature* 43: 762-800.
- Anduiza, E. (2005). *Percepciones sobre el caudal migratorio, distancia social y xenofobia*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Arriba González de Durana, A., y Moreno Fuentes, F.J. (2012). "Rentas Mínimas de Inserción, Inmigración y Recortes", en "L'estat del racisme a Catalunya 2012", Barcelona, SOS Racisme.
- Ayerdi, P. y Díaz de Rada, V. (2008). "Perfiles sociales de la opinión pública española sobre la inmigración". *Revista Internacional de Sociología* 66 (50): 95-127.
- Bornschier, S. (2007). "The role of historical cleavages and of the transformation of political space in the rise of right-wing populist parties in Western Europe". Paper presented for the workshop "The transformation of political cleavages and of the political space in Western Europe", 4th ECPR Conference. Pisa, 6-8 September 2007.
- Bruquetas Callejo, M., Marí-Klose, P., Moreno Fuentes, F.J., (2012). "Inmigración, crisis económica y Estado de bienestar en España", *Documentación Social* 162.
- Cea D'Ancona, M.A. (2004). "La activación de la xenofobia en España. ¿Qué miden las encuestas?". Madrid: CIS.
 - (2005). "La exteriorización de la xenofobia". *Revista española de Investigaciones Sociológicas* 112: 197-230.
 - (2007). *Inmigración, racismo y xenofobia en la España del nuevo contexto europeo*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - (2008). *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Cea D'Ancona, M.A. y Vallés Martínez, M.S. (2008). *Evolución del racismo y la xenofobia en España*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - (2009). *Evolución del racismo y la xenofobia en España. Informe 2009*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
 - (2010). *Evolución del racismo y la xenofobia en España (Informe 2010)*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Freeman, G. (1986). "Migration and the Political Economy of the Welfare State". *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 485: 51-63.
- Garcés Mascareñas, B., Franco-Guillén, N. y Sánchez-Montijano, E. (2012). "Entre la inclusión y la exclusión. Los discursos políticos en las elecciones municipales de 2011 en Cataluña". *Anuario de la Inmigración en España*, 264-285. Barcelona: CIDOB.
- Joppke, C. (2007). "Beyond national models: civic integration policies for immigrants in Western Europe", *West European Politics* 30 (1): 1-22.
- Marshal, T.H. (1964). *Class, citizenship and social development*. Chicago: University of Chicago Press.
- Martínez-Herrera, E. y Moualhi, D. (2005). "Actitudes ante las políticas de inmigración", en Torcal, M., Pérez-Nievas, S. y Morales, L. *España, sociedad y política en perspectiva comparada*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Méndez Lago, M. (2008). *Actitudes de los españoles sobre la inmigración y los inmigrantes*. Foro de la Inmigración del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 5 de octubre de 2007.
- Moreno Fuentes, F.J., y Bruquetas Callejo, M. (2011): *Inmigración y Estado de bienestar en España*, Colección de Estudios Sociales nº 31, Barcelona: Fundación La Caixa.
- Moreno Márquez, G. y Aierdi Urraza, X., (2011). *Anuario de la Inmigración en el País Vasco 2010*. Zarauz: Ikuspegiak Observatorio Vasco de Inmigración.
- Myrdal, G. (1960). *Beyond the welfare state*. Nueva York: John Wiley.
- Oficina Económica del Presidente (2006): "Inmigración y economía española: 1996-2005", <http://www.la-moncloa.es>.
- Oliver, J. (2006). *Efecto llamada e inmigración: razones del choque inmigratorio e impacto en el mercado de trabajo español 1995-2005*. Barcelona: Manpower.
- Otero, J.V. (dir.), R. Casado y P. Tobes (coord.) (2010). *Impacto de la inmigración en el sistema de protección social*. Madrid: Consejo Económico y Social.
- Pérez Díaz, V., Álvarez de Miranda, B, y González Enríquez, C. (2001). *España ante la inmigración*, Colección de Estudios Sociales, Barcelona: Fundación La Caixa.
- Pérez Yruela, M., y T. Desrues (2006). *Opinión de los españoles en materia de racismo y xenofobia*. Madrid: OBERAXE/ Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Rodríguez Cabrero, G. (2006). "La integración de los inmigrantes no comunitarios en el Estado de Bienestar", *Sistema* nº 190-191, 309-326.
- Wacquant, L. (2011). "The wedding of workfare and prisonfare revisited". *Social Justice* 38 (1-2).

LA INSOPORTABLE BREVEDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES

GARBIÑE BIURRUN

*Presidenta de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco
y profesora de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social
de la Universidad del País Vasco, EHU-UPV*

1.- LOS PRIMEROS DERECHOS RECONOCIDOS A LAS PERSONAS. EL LIBERALISMO, EL CAPITALISMO Y SUS CONSECUENCIAS: EL DRAMA HUMANO

La primera gran declaración de derechos de las personas se plasmó en la conocida como **Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789** (dos años más tarde, Olimpia de Gouges presentó la Declaración de Derechos de la Mujer y la Ciudadana, lo que, junto a su posición de girondina, le costaría la vida). Los derechos reconocidos entonces a las personas ciudadanas (hombres todavía) fueron, básicamente, los siguientes: derecho a la libertad (muy ampliamente considerada y en muchos terrenos), igualdad, propiedad, seguridad, resistencia a la opresión, presunción de inocencia, libertad de pensamiento y expresión, seguridad pública, derecho a participar en la contribución pública y a pedir cuentas de su administración.

Esta Declaración de Derechos fue el resultado de la revolución burguesa de 1789 y de su principal efecto político, de incorporación a la historia de las ideas políticas y del desarrollo de la sociedad de dos fundamentales bases: el liberalismo, como concepción integral de las relaciones interpersonales, económicas y sociales; el capitalismo, como sistema de producción nuevo frente al rígido sistema mercantilista anterior.

El **liberalismo**, base de la nueva sociedad burguesa que surge de la revolución de 1789, es una doctrina unitaria e integral, conectada con la noción de libertad individual, que rechaza cualquier privilegio que pueda concederse a cualquier persona o clase social, que supone el triunfo de valores nuevos: un sistema de libertades formales, el racionalismo, el constitucionalismo, la secularización o laicización de las relaciones personales y sociales.

Este liberalismo penetra en todos los ámbitos de la vida y se plasma en los siguientes terrenos: un **liberalismo político**, según el cual se rechaza cualquier instancia intermedia entre la persona y el Estado soberano, se proclama la democracia política y la división de poderes, el parlamentarismo y el republicanismo ; un **liberalismo económico**, que proclama la abstención del Estado en la actividad económica que, a su vez, se entiende regida por leyes específicas al margen de la voluntad de las personas y sobre las que no se puede actuar, como la ley de la oferta y la demanda, que se adopta como regla de oro del mercado libre; un **liberalismo jurídico**, que consagró el dogma de la autonomía de la voluntad, según el cual las partes de un contrato y, también las de un contrato de prestación de servicios asalariados, tenían la facultad de establecer los pactos que tuvieran por convenientes, sin intervención del Estado en su regulación.

Conviene reseñar la incidencia de los elementos del liberalismo jurídico y económico –la absoluta falta de intervención del Estado– en la producción de un terrible resultado social. En efecto, imperaban la plena libertad de mercado y la libertad y la igualdad de las partes que contrataban, pero su resultado no fue sino la negación práctica de esas ideas de igualdad, pues las leyes del mercado eran más fuertes y gobernaban el negocio jurídico en que consistía el intercambio de trabajo por salario, intercambio que estaba sometido al albur de la ley económica de la oferta y la demanda y que, en consecuencia, generó terribles consecuencias de condiciones de trabajo a la baja, dada la amplia oferta de mano de obra existente.

Así, la igualdad formal de las partes que contrataban trabajo por salario no era en modo alguno una igualdad real, sino que lo que regía era la voluntad absoluta del empresario en la determinación de las condiciones de trabajo sin que el Estado interviniera en este terreno, dados los postulados liberales imperantes.

El resultado de esta situación de industrialización capitalista y de régimen jurídico de libertades formales fue el terrible estado en las condiciones de trabajo y de vida de las personas trabajadoras. Surgió, así, la llamada CUESTIÓN SOCIAL, como pretensión de superación de esta situación.

2.- LA REACCIÓN. LA CUESTIÓN SOCIAL: EL MOVIMIENTO OBRERO Y LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO

Cuestión Social cuyos dos pilares básicos fueron los que luego se transformarían en trascendentales procesos históricos: de un lado, la organización del proletariado industrial para su autotutela colectiva en el llamado “**movimiento obrero**”; de otro lado, la imprescindible intervención del Estado a través de una legislación protectora del trabajo asalariado, la llamada “**legislación obrera**”.

El movimiento obrero surgió como tal movimiento organizado en el momento en el que la clase obrera existente tomó auténtica conciencia de clase y la convicción de que era posible luchar de modo directo contra el sistema mediante una resistencia consciente, a través de la constitución de organizaciones de clase, que luego derivaría en el sindicalismo y en los partidos obreros.

La intervención del Estado comienza a producirse, paradójicamente, en el momento de mayor auge de los postulados del liberalismo político. La primera legislación obrera –en España la Ley Benot de 1873– responde a una concepción meramente defensiva del Estado liberal, que puede explicarse así: el capitalismo se siente amenazado por la reacción del movimiento obrero ante las condiciones de miseria extrema y explotación y decide ceder a tiempo en lo menos –en las condiciones de vida y de trabajo del proletariado– para poder conservar lo más –el propio sistema de producción mediante el trabajo asalariado por cuenta ajena–.

Pero esta primera intervención del Estado en la regulación de las condiciones de trabajo del proletariado supondría, a la postre, un cierta transformación efectiva de los rígidos postulados iniciales del Estado liberal y la apertura hacia la consolidación de un nuevo sistema normativo y el posterior asentamiento histórico del Estado social de derecho.

3.- LOS DERECHOS SOCIALES. LOS TEXTOS INTERNACIONALES. LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE ESTOS DERECHOS

Las Constituciones que se aprobaron en el Siglo XIX proclamaron solamente algunos derechos del hombre –no de la mujer– en su consideración de individuo frente al Estado y sus organizaciones –la libertad individual, la propiedad privada, la libertad de industria, de comercio y de trabajo...–.

El primer cuarto del **Siglo XX** trajo consigo la afirmación del **Estado social de derecho**, abriéndose un trascendental proceso de constitucionalización de algunos de los derechos sociales de la persona, comenzando por la Constitución mexicana de Querétaro en 1917 y continuando por la alemana de Weimar de 1919.

La experiencia de la Primera Gran Guerra fue determinante. A su finalización, el Tratado de Versalles recogió la constitución de la Sociedad de Naciones, en el seno de la cual surgió la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al constatar los Estados que unas condiciones laborales dignas eran fundamento de la paz en el mundo.

Por vez primera, la Constitución de Weimar, modelo de las Constituciones occidentales de la época, proclamó el trabajo como factor esencial de la vida económica y política y atribuyó al Estado obligaciones de protección especial de la mano de obra, reconoció la libertad de asociación profesional, el impulso de políticas de seguros sociales, la participación de los trabajadores en la administración de las empresas, el propio derecho al trabajo y al descanso, la protección de la familia y el derecho a la educación.

En el **Estado español**, esta **constitucionalización de derechos sociales y laborales** se produjo por vez primera en la **Constitución Republicana de 1931**, que definió al Estado como una “República democrática de trabajadores de toda clase”. Esta Constitución proclamó derechos de asociación general y sindical, a una existencia digna mediante la regulación de seguros de enfermedad, vejez, paro forzoso, accidente invalidez y muerte, se protege el trabajo de mujeres y jóvenes, la maternidad, la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar, las vacaciones anuales remuneradas, la participación de los obreros en la educación, en la administración y en los beneficios de las empresas, además de proteger especialmente al campesinado. El avance en los derechos sociales fue realmente impresionante –notablemente en el terreno de la educación–, pese a enfrentarse también a las consecuencias de la crisis económica del año 1929.

Tras la Segunda Guerra Mundial se produjo un avance sustancial en el reconocimiento y constitucionalización de los **derechos sociales y económicos**. Los mismos se han recogido en **textos supranacionales**: la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de Naciones Unidas de 1948, el Convenio Europeo de los Derechos del Hombre de 1950, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas de 1966, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 2000, la Carta Social Europea de 1989, modificada en 1996, la Declaración Universal de los Derechos Humanos Emergentes de 2007 y, junto a ellos, todo el proceso de internacionalización de la legislación sobre el trabajo que ha llevado a cabo la OIT.

Finalmente, en lo que al **Estado español** se refiere, la **Constitución de 1978** declara que España se constituye en un Estado social y democrático de derecho, y propugna los valores de libertad, justicia, igualdad y pluralismo político. Se reconocen derechos laborales, como los de libertad sindical, conflicto y huelga, autonomía colectiva, al trabajo, a un salario suficiente y a la igualdad salarial. Se reconocen también derechos sociales, como el derecho a la educación, a un régimen público de Seguridad Social, a la salud, al acceso a la cultura, a un medio ambiente adecuado, a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, a pensiones adecuadas y suficientes en la tercera edad y a un sistema de servicios sociales para estas personas.

Pero también se reconocen otros derechos trascendentales: la participación ciudadana en la gestión de la cosa pública, directamente o mediante representantes; la participación de la juventud en la vida cultural, económica y social.

4.- EL DESARROLLO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Los **avances en el desarrollo del Estado social y democrático de derecho** se produjeron en Europa occidental notablemente desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de 1970. En aquel momento se vieron logros como el pleno empleo, una menor diferencia de rentas entre capital y trabajo, una reducción significativa del tiempo de trabajo, la consolidación de Sistemas de Seguridad Social y la puesta en marcha de otras políticas de contenido social –acceso a derechos tales como la vivienda, la educación, la sanidad...–.

Sobre todos estos derechos un punto de partida: era el Estado el que regulaba los mínimos inderogables en cada una de estas áreas.

Los Derechos Sociales reconocidos en las Constituciones y en los Textos internacionales antes citados tuvieron una plasmación y un desarrollo relevantes y permitieron una mejor realización del principio de igualdad también reconocido en aquellos textos.

Ahora bien, aquel desarrollo se interrumpió a finales de la década de 1970, tras la **crisis de 1973**. Ciertamente es que luego volvió a resurgir, a golpes, en períodos intercrisis, pero siempre marcados por su carácter efímero y, sobre todo, sometido o condicionado a la situación económica y siempre impulsados desde el esfuerzo de entendimiento internacional, ante las grandes situaciones de necesidad observadas.

5.- LA CRISIS DE LOS DERECHOS SOCIALES. EL INICIO SIN FINAL

La crisis de la década de 1970 provocó consecuencias importantes en el posterior desarrollo de los derechos sociales. Las políticas de seguridad en el empleo entraron en crisis, se produjo un progresivo deterioro del mercado de trabajo, un ascenso de los niveles de desempleo y, lo que es más relevante, un cambio de filosofía y las medidas de protección del empleo se comienzan a percibir como un obstáculo para la creación de empleo y como un freno al mantenimiento de los puestos de trabajo existentes. Su consecuencia es que los mecanismos jurídicos protectores del empleo empiezan a ser revisados y se empiezan a introducir acciones diversas, unidas bajo la ya conocida fórmula de la **“flexibilidad”**, que afectaría tanto a la organización del trabajo como a la gestión de los contratos de trabajo –espacio jurídico a las empresas de trabajo temporal, facilitación de la contratación temporal, nuevas modalidades de contratación con condiciones de trabajo inferiores, menores exigencias para reducir plantillas y para la movilidad funcional o geográfica...-. Y también afectaba al punto de partida: se comenzaron a deslegalizar derechos y a remitirlos a la autonomía de la voluntad –colectiva o individual– pero renunciando, en algunos terrenos, a fijar mínimos inderogables.

Esta realidad llegó a España algo más tarde, ciertamente, tras la recuperación de las libertades propias de una democracia, en la Constitución de 1978. Pero, precisamente por esta peculiar evolución histórica, en la década de 1980 en España hubo sin duda un importante avance en el desarrollo de los derechos sociales. No en vano partíamos prácticamente de la nada. Se produjo, así, la universalización de derechos garantizados por el Sistema de Seguridad Social y otros derechos sociales, como la educación, y más adelante, la sanidad y la atención a las personas más desfavorecidas a través del sistema de pensiones no contributivas.

Pero las consecuencias de las diversas crisis, con ser más tardías al inicio, han sido verdaderamente intensas. Las vías de solución dadas por el sistema se canalizaron ya en la década de 1980 a través de reformas de la legislación laboral y puede afirmarse que en los últimos treinta años asistimos a una **“reforma laboral permanente”**: cada crisis económica y/o financiera ha sido seguida de una clara **“flexibilización”** de las relaciones de trabajo y se ha tratado de lograr que el llamado mercado de trabajo se adapte a las necesidades del sistema económico/productivo/financiero. La razón de ser del Derecho del Trabajo ha cambiado en cierta manera: no se trata ya de garantizar el desarrollo libre y digno de las personas, sino de facilitar la salida a las crisis económicas, producidas por la ambición y el mal hacer de los mercados financieros, convirtiéndose en instrumentos para lo que también se ha venido en llamar **“colonización economicista”** del Derecho del Trabajo.

6.- UN REPASO SOMERO A LA REALIDAD ACTUAL

Las **últimas reformas operadas en el Estado español como respuesta a la crisis económica** se han producido, en su mayor parte, en el **terreno de los derechos sociales** –derechos laborales incluidos–. El Estatuto de los Trabajadores ha sufrido ya, desde su aprobación en el año 1980, cinco y tres reformas, de las cuales prácticamente todas han sido decisiones regresivas sobre derechos previamente declarados. Las últimas reformas laborales, y también otras anteriores, han ido en la línea de una progresiva descausalización de los despidos por causas empresariales mediante una clara difuminación de dichas causas –hacia el despido libre cada vez menos indemnizado–, la limitación del control judicial de los mismos, la generalización de la declaración de improcedencia –esto es, el reconocimiento de la no adecuación a Derecho de ese despido– y el abaratamiento de la extinción del contrato de trabajo. Dicho brevemente, todas estas medidas suponen una clara disminución del contenido del derecho constitucional al trabajo que proclama el artículo 35 de la Constitución. En cada una de estas reformas se ha expresado que la legislación laboral podía servir en la lucha contra el desempleo y podía combatir también la(s) crisis económica(s).

No son las del llamado mercado laboral las únicas reformas afectantes a derechos sociales. Estamos asistiendo a **importantes reformas –recortes– en derechos tan sustanciales como las prestaciones de Seguridad Social, incluida la sanidad, y la educación**. Derechos sociales como la garantía de una renta mínima para toda la ciudadanía, la sanidad y la educación universales han sido realidades cuyo futuro queda hoy al albur de la situación económica general y no de las necesidades de las personas y, al socaire de la crisis económica, están siendo recortados, principalmente para las personas más desfavorecidas (inmigrantes a quienes se exigen imposibles requisitos para el acceso a algunas de estas básicas prestaciones). Además, algunos derechos sociales, como **la protección de la salud** se ven amenazados de manera muy clara y singular para las personas en situación de residencia irregular en el Estado, cuya ya precaria situación amenaza con afectar, desde luego, a su integridad física, a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

Hemos asistido también recientemente a importantes modificaciones –reducciones– del sistema de acceso a pensiones de la Seguridad Social para quienes vayan accediendo a la jubilación en el futuro, si bien esta modificación ha sido pactada por las fuerzas sindicales y políticas en el marco del conocido como Pacto de Toledo.

Por otra parte, estamos olvidando que seguimos siendo titulares de otros derechos, como el derecho a disfrutar de una **vivienda digna** –artículo 47 de la Constitución–, derecho que no ha sido nunca exigible ni pleno y en el que hoy ni siquiera hay reformas expresas a la baja, sino que se está dejando morir este derecho por inanición dada la inactividad pública y bajo las garras de las entidades bancarias que no dudan en desahuciar a quienes no pueden hacer frente a unas deudas hipotecarias contraídas en circunstancias más que peculiares.

Pero, sobre todo, asistimos a una **degradación del futuro**, del futuro como derecho de todas las personas y, especialmente, de la **juventud**, cuya participación libre y eficaz en el desarrollo político, social, económico y cultural, reconocida en el artículo 48 de la Constitución, es hoy, una mera quimera.

7.- LA RESPONSABILIDAD EN RELACIÓN A LOS DERECHOS SOCIALES: SU EFECTIVIDAD

Los Pactos Internacionales y las Constituciones estatales dejan claro que son los Estados los responsables primeros de hacer realidad todos los derechos humanos y, desde luego, también los derechos sociales.

La historia reciente antes relatada deja bien a las claras que solo la decidida intervención de los Estados ha sido capaz de poner orden en el caos liberal y garantizar derechos básicos a todas las personas, derechos negados y pisoteados por el libre mercado –mercado de trabajo, mercado del aseguramiento, mercado de la salud, mercado de la vivienda...–, que engorda comiéndose tales derechos.

Esta tarea de hacer realidad los derechos sociales excede, desde luego, de la mera obligación de respetar esos derechos, abstenerse de vulnerarlos y del deber de protegerlos. **Los Estados están obligados** a ello, pero también lo están a algo más: existe una **obligación de “efectividad” de estos derechos**. Efectividad cuyo alcance variará en función de los momentos históricos y del desarrollo de las sociedades. Pero lo que resulta claro es que las personas seguimos siendo titulares de todos los derechos humanos, sociales incluidos, reconocidos en los diversos textos jurídicos.

Son, sin duda, los **poderes públicos** los que están obligados a llevar a cabo políticas de avance en los derechos sociales. Son estos poderes públicos los que han de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos en la vida política, económica, cultural y social (**artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978**).

Esto significa que el Estado –todos los poderes públicos, nuestros Ayuntamientos, Diputaciones, Gobiernos Autonómicos–, han de ser garantes del bienestar social de todas las personas. Más en este momento histórico, en el que el proceso de globalización planetaria nos lleva a acentuar la crisis social y a quebrar aún más si cabe el respeto a los derechos más básicos de las personas, acrecentando la división entre los poseedores y los desposeídos, también en nuestra sociedad.

Y deberíamos preguntarnos: ¿Pero es que los Estados no pueden hacer más? ¿Es legítimo que los Estados se excusen ante la alegada falta de recursos para rebajar o no desarrollar los derechos sociales? ¿Seguimos estando en democracia? ¿Sigue este siendo un auténtico Estado social?

Se atribuye a **Nelson Mandela** la siguiente reflexión acerca de la **democracia**, expresada en 1998: *“Si no hay comida cuando se tiene hambre, si no hay medicamentos cuando se está enfermo, si hay ignorancia y no se respetan los derechos elementales de las personas, la democracia es una cáscara vacía, aunque los ciudadanos voten y tengan Parlamento”*. Ciertamente, los derechos sociales son la esencia y la finalidad de un Estado democrático.

En efecto, una lectura integral de la Constitución y de otros textos fundamentales internacionales nos van a revelar que el pluralismo político, la democracia política, las instituciones democráticas, etc... no son sino medios instrumentales para el logro de las aspiraciones universales a la consecución de los valores de libertad, justicia e igualdad. La democracia como forma de gobierno o de designación de los gobiernos no es sino un mero instrumento de decisión acerca de la cosa pública para hacer realidad aquellas aspiraciones.

No se puede negar que los Estados precisen tiempo y medios para lograr la efectividad de los derechos sociales –efectividad que, por otra parte, nunca será plena, pues siempre se podrá aspirar a profundizar y avanzar más en ellos–. Pero es posible afirmar también que es inadmisibles que los Estados y sus gobiernos admitan su incapacidad para avanzar en este terreno hasta lograr mínimos irrenunciables o, en su caso, mantener los logros anteriores.

Las **cifras** revelan, hoy, que estamos lejos de una situación de efectividad, siquiera relativa, de los derechos sociales. El estudio **“Exclusión y desarrollo social 2012”**, elaborado por la Fundación FOES-

SA, indica que en España se está produciendo la siguiente situación: hay hoy más de 11,5 millones de personas en riesgo de pobreza o exclusión social, cifra en claro avance desde el comienzo de la crisis de 2008; un alto porcentaje de hogares están por debajo del umbral de la pobreza, concretamente el 22%, y ha sido el país europeo en el que más aumentó la pobreza; un 25% de los hogares está en situación de riesgo; un tercio de los hogares tiene dificultades para llegar a fin de mes.

En Euskadi aumentan también de manera importante las bolsas de pobreza y hay ya 2.000 familias sin ingresos de ningún tipo, ni siquiera de ayudas públicas.

Por otra parte, estas cifras no son sino el resultado de lo que está ocurriendo en el mundo del **mercado de trabajo**. Los estremecedores datos son brindados por el propio Real Decreto Ley 3/2012 –la norma que ha decidido la última reforma laboral–: un paro de 5.273.600 personas; una tasa de desempleo del 22,85% –el 50% en la juventud de menos de 25 años–; una alta tasa de desempleo de larga duración; altísima tasa de temporalidad, del 25%, en tanto que la temporalidad media en la UE es del 14%.

En relación a las situaciones de pobreza, se adoptó por el Consejo de Europa, en 1984, una **definición de pobreza**, en el sentido siguiente: *“se entiende por personas pobres las familias y grupos de personas cuyos recursos materiales, culturales y sociales son tan escasos que se ven excluidos de las formas de vida mínimamente aceptables en el Estado miembro en el que viven”*. Es una definición realista y de alto contenido sociológico, por cuanto que no se refiere solo a personas, sino también a familias y grupos de personas y, aunque es menos objetiva para la cuantificación, pone el acento en formas más extremas de pobreza. Pues bien, a este terreno de pobreza y de exclusión han llegado ya demasiadas personas y familias en nuestro entorno más cercano.

Otros terribles efectos de esta situación son ya apreciables directamente por la ciudadanía: un descenso importante en la formación de nuevos hogares y de desarrollo personal de la juventud, que se mantiene o regresa al hogar familiar, a consecuencia de la falta de empleo y de los cada vez más bajos salarios.

Se constata, pues, que los fines del reconocimiento de los derechos sociales –la igualdad, la libertad y la justicia social– están quebrando cada día. Los datos expuestos muestran una realidad social en la que se está produciendo un constante aumento de la desigualdad entre la ciudadanía –entre personas ricas y pobres, entre mayores y jóvenes, entre nacionales y extranjeras–, sin que sea previsible que esta tendencia se frene sino, más bien, lo contrario.

Es claro que la rebaja en los niveles de bienestar o, por decirlo en los términos reales, el aumento de la pobreza, está en directa relación con las decisiones estatales de ajuste económico. La ciudadanía puede perder su empleo, puede no encontrar otro, pero lo que provoca su pobreza en los términos antedichos es la falta de actuación positiva y eficaz del Estado para subvenir a esa situación de necesidad.

Decisiones estatales de ajuste o austeridad que provocan, directamente, un descenso en las políticas públicas en derechos sociales, además de un empobrecimiento progresivo de nuestra sociedad, en todos los terrenos.

Es imprescindible un acuerdo global institucional de todos los **poderes públicos en aras de la creación de empleo: empleo público y de calidad, en áreas de servicios y atención sociales, para reforzar la efectividad de los derechos de todas las personas y para lograr el acceso de la ciudadanía a un trabajo digno.**

Hay que exigir de los poderes públicos una decidida intervención en este terreno, priorizando el gasto público de modo que el bienestar de todas las personas, su dignidad y la plenitud de todos los derechos humanos sean una realidad.

Es posible hoy; debemos exigirlo con rotundidad.

8.- Y LA CIUDADANÍA, ¿QUÉ HACER?

Recordemos que el reconocimiento de los derechos sociales comenzó cuando la ciudadanía obrera de la segunda mitad del Siglo XIX no soportó más su situación de miseria y extrema necesidad, derivada de las terribles condiciones en las que arrendaban su mano de obra a los empresarios, en situación de carencia de cualquier protección ante las situaciones de necesidad que surgían por doquier –vejez, invalidez, viudedad, orfandad, desempleo...–. Así comenzó todo, cuando las personas que padecían esta situación –las más pobres, pero también las más numerosas– se rebelaron, adquirieron conciencia de clase, decidieron tomar el Estado y cambiar el estado de cosas.

Pudo haber ocurrido así, pero no lo quiso el capital y no lo quisieron los Estados que el capital sostenía. Ahora bien, tuvieron que dar respuesta a la apelación de la clase trabajadora que mostraba sin pudor su miseria y obligaba al Estado a tomar posición y al capital y al empresariado a dudar de su inmortalidad.

Entonces el capital decidió ceder en lo mínimo para conservar lo máximo: ceder derechos para mantener el estado de cosas, la relación de trabajo y de poder.

Hoy, los Estados pueden hacer oídos sordos a los derechos que retroceden y a la pobreza que avanza. Los Estados pueden optar por repetir que no hay medios, que los recursos son escasos y que los derechos no pueden ser los de antes –para otras personas, las de fuera, incluso se dirá que no pueden tener los mismos derechos–.

Es una opción de los Estados, pero es una opción ilegítima y, por tanto, no es la única opción. El capital no duda hoy, no arriesga en lo mínimo para conservar lo máximo; se siente seguro. Pero los gobiernos de los Estados debieran reflexionar. No se trata, de ninguna manera, de conservar un sistema económico-financiero; se trata de conservar o lograr derechos para las personas, que nos hagan mejores, más libres y más iguales a las mejores y a las más libres.

Los derechos sociales a los que nos hemos referido –derecho al trabajo en condiciones justas, a la salud, a la educación, a pensiones suficientes y dignas en la tercera edad, a una vivienda digna y adecuada...– son la meta. Es posible.

Los derechos sociales no son derechos de rango constitucionalmente inferior a otros. Estos derechos no son jurídicamente menos que los derechos “tradicionales” a la propiedad, a la libertad... Y, sin embargo, ¡qué diferencia en su desarrollo! La(s) crisis que recordamos son, todas, crisis económico/financieras, y en ninguna de ellas se ha dudado siquiera en tocar el sacrosanto derecho individual a la propiedad privada, pese a que su titularidad respecto de los grandes bienes está, tantas veces, tan lejos de la mayor parte de la ciudadanía.

Derechos como el de disfrute de una vivienda digna y adecuada, que podrían satisfacerse priorizando este derecho frente al de propiedad –siempre subordinado a su función social, en la letra de la ley constitucional–, siguen estando relegados y, con ellos, la dignidad de la persona, la igualdad y la justicia social.

La ciudadanía desposeída tomará lo que es suyo, lo que son sus derechos humanos, lo que hace a cada persona digna y libre, organizadamente, frente a los Estados, si los Estados no garantizan a la ciudadanía lo que es suyo.

Entretanto, asistimos a situaciones inaceptables. Una juventud con un futuro más que difícil, en el que, por vez primera en la reciente historia, tendrán un nivel de bienestar inferior al de sus progenitores. Unas diferencias muy relevantes en el acceso a las prestaciones de jubilación para las generaciones que vienen –reformas y más reformas que van dificultando el acceso a esta pensión– y también en el acceso a otras prestaciones, incluida la sanidad básica para quienes no tienen residencia regular en el Estado.

Hemos de seguir exigiendo que los Poderes Públicos promuevan políticas a favor de la inclusión y la cohesión sociales, tan solo en cumplimiento de las previsiones del artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978: la inclusión de todas las personas y grupos; la cohesión entre personas, grupos y generaciones.

Por otra parte, ¿cómo es posible que, en tiempos de crisis económica los primeros derechos en caer, en ceder, en ser recortados, sean los derechos sociales? No son estos derechos constitucionalmente menos relevantes que otros derechos y, sin embargo, son los primeros en ser afectados y disminuidos, sin práctica afectación de derechos que se han sacralizado desde su inicial reconocimiento, como el derecho a la propiedad privada, cuya función social, anunciada por el artículo 33 de la Constitución, hoy, en muchos casos, está lejos de ser cumplida.

Pero creo que también es necesario otro paso a dar por la **ciudadanía libre, participando en la gestión de sus intereses y derechos: un pacto intergeneracional y solidario**. Un pacto que permita alcanzar el futuro a las generaciones que llegan, sin aferrarse a derechos que no pueden quedar petrificados y cuyo “reparto” puede facilitar el desarrollo de todas las personas. Un pacto como el que ha posibilitado la reforma de las pensiones, según el cual se recorta objetivamente el acceso a la jubilación a quienes lo hagan en el futuro –retraso de la edad, nuevo cálculo de la pensión...–, con la finalidad de mantener el sistema y garantizar el bienestar de la ciudadanía de la tercera edad de hoy y de la de mañana.

Es la ciudadanía la que ha de decidir cómo lograr el gran reto de hacer realidad todos los derechos humanos, derechos sociales incluidos. Profundizar en el acercamiento a la democracia directa a través de la utilización de medios de comunicación hoy posibles, mediante la participación consciente, responsable y participativa en la toma de decisiones, en ejercicio de otro derecho fundamental, cual el de la ciudadanía a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes –artículo 23 de la Constitución–. Debemos impulsar cauces participativos y asociativos y contar con los ya existentes, a fin de lograr este gran pacto que suponga el punto de inflexión en la gravísima situación actual.

El progreso social pasa por el desarrollo de los derechos sociales de todas las personas. Solo así será posible garantizar su dignidad y el libre desarrollo de su personalidad –fundamentos del orden político y de la paz social, según el artículo 10.1 de la Constitución–. No promover las condiciones para ello supone colocar a la ciudadanía en riesgo manifiesto de exclusión social y a toda la sociedad en riesgo de regresión y de convulsión.

LA INCLUSIÓN Y LA COHESIÓN SOCIALES: UNA VISIÓN EN CLAVE DE EFECTIVIDAD DE DERECHOS HUMANOS

LUIS JIMENA QUESADA

*Presidente del Comité Europeo de Derechos Sociales y
catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Valencia*

I. PREMISAS PARA UNAS POLÍTICAS PÚBLICAS COHERENTES: UN ENFOQUE INTEGRADO Y EN CLAVE DE DERECHOS HUMANOS

La crisis económica y financiera mundial de los últimos años nos ha hecho reparar, y tal vez sensibilizarnos en mayor medida, con el problema de la pobreza y la exclusión social, también en el conocido mundo occidental y desarrollado. La necesaria, por justa y solidaria, política pública de cooperación al desarrollo con el “tercer mundo” (que se articula a través de la adopción de medidas tanto a escala estatal como autonómica) es compatible con las políticas públicas nacionales en pro de la inclusión y la cohesión sociales a favor del “cuarto mundo” (personas pobres y excluidas del mundo desarrollado). Es más, la crisis actual nos debe hacer ver que la noción de “cuarto mundo” tiene que dejar de concebirse como un mero eufemismo, para ser percibida como una realidad acuciante, susceptible de tratamiento jurídico, y no simplemente político. Precisamente ese enfoque jurídico (que obviamente requiere asimismo una complementaria aproximación política) ocupa la parte central de la exposición (apartado II, *infra*).

Así pues, existe un problema, real, que arranca del enfoque empleado para acometer la inclusión y la cohesión sociales, empezando por el discurso y el lenguaje utilizados. Estamos excesivamente acostumbrados a enfocar la inclusión y la cohesión sociales en clave sectorial y territorial, política y económica, sin preocuparnos por los mecanismos jurídicos de protección de derechos humanos frente a situaciones de pobreza y exclusión social. Se elaboran y adoptan medidas internas de alto rango normativo con gran impacto mediático y propaganda política, pero con bajo perfil y pobre efectividad en términos de articulación jurídica y de cultura de derechos humanos: a título de ejemplo: ¿hemos pensado en acompañar la reforma del art. 135 de la Constitución española de otras medidas de inspiración-imposición europea que no conciban la estabilidad económica como un fin en sí misma, sino como medio para la satisfacción de derechos sociales? ¿Hemos reflexionado en el ámbito autonómico sobre la posibilidad de acompañar las últimas reformas estatutarias (a partir de 2006), por ejemplo en materia de vivienda e inclusión social, de exigencias a los poderes centrales, no solo de financiación para asegurar aspiraciones descentralizadoras como fines en sí mismas, sino de mayores compromisos europeos sobre derechos sociales que comporten justamente ese soporte financiero? ¿Somos consecuentes los agentes sociales y las organizaciones de la sociedad civil cuando no incluimos la asunción de esos mismos compromisos en el discurso transnacional? ¿Nos creemos el propio discurso político, ya ni siquiera jurídico relacionado con los derechos humanos, sobre inclusión social y vivienda, cuando establecemos un Ministerio de Igualdad o un Ministerio de Vivienda y los suprimimos *como si nada*? ¿Somos coherentes los operadores jurídicos y académicos cuando, en ese mismo terreno de la inclusión social y la vivienda, seguimos acomodados en el lenguaje de la *caridad como virtud* en lugar de los *derechos humanos como exigencia jurídica*?

En este escenario, *hemos asumido con naturalidad los males de la globalización económica y de las políticas públicas ineficientes sin prestar atención a los posibles beneficios de un Derecho global y de una protección jurídica multinivel de los derechos humanos*. Nos encontramos con una (ir)responsabilidad económica y política diluida (la culpa es del sistema y, por tanto, nos empeñamos en salvar el sistema), sin que aparentemente nadie deba asumir una concreta responsabilidad jurídica. Efectivamente, la implementación de políticas públicas debe ir de la mano de la efectividad jurídica de los derechos correspondientes, para evitar la impresión ciudadana según la cual debemos resignarnos a asumir despilfarro económico, irresponsabilidad jurídica e inexigibilidad jurídica.

Desde instancias políticas europeas (tanto UE como Consejo de Europa) se ha lanzado el discurso de que la crisis económica no debe comportar una reducción de la protección de los

derechos sociales⁸⁹: lo cual es lógico, pues el argumento de que solo tales derechos tienen coste económico se ha revelado falaz y está claramente superado (¿cuánto cuesta una campaña electoral para financiar el derecho de voto, o el garantizar la tutela judicial en casos de asistencia jurídica gratuita?). Sin embargo, desde esas mismas instancias se pone más el acento en el acometimiento de adicionales estrategias o actuaciones económicas y programáticas (como la *Estrategia Europa 2020* en la UE) que en el favorecimiento de la asunción de mayores obligaciones o compromisos jurídicos (como la Carta Social Europea revisada de 1996).

Ahora bien, es cierto que los derechos sociales no deben verse menoscabados en su defensa, pues ello es tanto como aceptar que las normas jurídicas (que los reconocen) sean vulneradas. Los recursos económicos existen y las prioridades políticas deben ser consistentes con la sostenibilidad y la salvaguarda jurídica de los derechos sociales⁹⁰. Ello no obstante, el prevalente discurso exclusiva y excluyentemente económico-político acaba empobreciendo el lenguaje jurídico y la cultura de defensa de los derechos humanos. Estamos aquejados, incluso y esto es más grave, los actores jurídicos (y no digamos, entonces, la ciudadanía) de un lamentable déficit de conocimiento sobre los instrumentos jurídicos (internacionales y nacionales) y su alcance en materia de inclusión social: ¿caso se conoce en España la llamada jurisprudencia del Comité Europeo de Derechos Sociales que hace de la Carta Social Europea (incluso de la de 1961) un instrumento vivo y efectivo, más que un mero instrumento internacional citado *ad abundantiam* o como simple aderezo estético-cosmético por las jurisdicciones internas? ¿Estamos gastando las mismas energías en salvar el sistema bancario que en hacer viables jurídicamente institutos como la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda en el ámbito de la vivienda, en lugar de articularla al albur de la simple voluntariedad mediante medidas normativas extraordinarias como el *Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos*?⁹¹ ¿Somos conscientes de que las medidas, estatales o autonómicas, tendentes a combatir la pobreza y la exclusión social, ya se trate de prestaciones de desempleo ya de rentas mínimas de ciudadanía, son trasunto de derechos humanos y no sencillos objetos sometidos a aleatorios intereses partidistas o electorales?

Y aún cabe perfilar el enfoque integrado y en clave de derechos humanos de las políticas públicas en pro de la inclusión y la cohesión sociales con los siguientes elementos, antes de pasar a analizar las bases normativas y los desarrollos jurisprudenciales:

- Esas políticas públicas no cabe reconducirlas sesgadamente a la débil rúbrica de los principios rectores de la política social y económica como guía de la acción política, sino de ma-

⁸⁹ En el Consejo de Europa, *Resolución n° 1651 adoptada por la Asamblea Parlamentaria el 29 de noviembre de 2009 sobre las consecuencias de la crisis financiera mundial*; en la Unión Europea, *Informe conjunto de la Comisión y del Consejo sobre protección social e inclusión social de 5 de marzo de 2009*.

⁹⁰ Vid. JIMENA QUESADA, L.: "La factibilidad de los derechos sociales en Europa: debate actual y perspectivas", *Estudios de Economía Aplicada*, vol. 27-3, octubre-diciembre 2009, pp. 743-766.

⁹¹ La actual Defensora del Pueblo de España se ha hecho eco de esta difícil situación de los deudores hipotecarios sin recursos en su reciente informe *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid, Defensor del Pueblo (Informes, Estudios y Documentos), 2012. En los anexos se incluyen algunas resoluciones de órganos jurisdiccionales españoles que han dado por buena la dación en pago como medio liberatorio definitivo de la deuda, o han afrontado asimismo la problemática de las hipotecas con cláusulas de suelo, o los productos de permuta financiera (*swaps, clip, stockpyme...*). Al respecto, ha apuntado ALVAREZ ROYO-VILLANOVA, S.: "De nuevo en apoyo del deudor hipotecario. El RDL 6/2012 y su Código de Buenas Prácticas", *El Notario del Siglo XXI*, n° 42, abril-marzo 2012, p. 42: "El creciente número de ejecuciones hipotecarias que afectan a familias que no pueden hacer frente al préstamo hipotecario de su vivienda es una de las cuestiones socio económicas más preocupantes de la actualidad. Así lo entienden no solo los indignados y las diversas plataformas de afectados, sino también la defensora del pueblo en un reciente y extenso informe".

nera conexas y más incisiva a la noción de derechos sociales y obligaciones jurídicas positivas en cuya puesta en práctica efectiva deben tenerse presentes las cláusulas de apertura a los tratados internacionales sobre derechos humanos (arts. 10.2 y 93 a 96 de la Constitución).

- La exclusión social se manifiesta básicamente en el inaccesible ejercicio de la condición plena de ciudadanía, es decir, en el disfrute de los derechos no solo económicos, sociales y culturales, sino asimismo civiles y políticos; de ahí la conexión de esta temática con el derecho de voto y con la participación ciudadana en un sentido más amplio.
- Por ello, la lucha contra la exclusión social va a la par de la lucha contra una situación social precaria, contra la pobreza⁹². Así, la correlativa inclusión social va asociada, y más en el contexto de la crisis actual y la alarmante situación de desempleo, al acceso a un puesto de trabajo (con un nivel de remuneración equitativo y decente) y, en su defecto, a prestaciones sociales suficientes (asistencia social –subsidios de desempleo, rentas mínimas de ciudadanía–); o al acceso y disfrute de una vivienda digna⁹³. Y, en el plano subjetivo, no se olvide que la exclusión social va ligada a situaciones de discriminación (raza y etnia, nacionalidad, sexo, discapacidad), muchas veces múltiple.

II. BASES NORMATIVAS Y DESARROLLOS JURISPRUDENCIALES: UNA MIRADA DESDE EUROPA

Cuando ponemos la mirada en los parámetros europeos en materia de derechos humanos, tenemos tendencia a fijar inmediatamente la mirada, sea cual sea el ámbito al que nos pretendamos acercar, en el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y en la jurisprudencia del Tribunal de Estrasburgo (TEDH), confiando en hallar en aquel y en esta la solución. En cambio, y pese al principio de indivisibilidad (resaltado por el TEDH en el famoso caso *Airey c. Irlanda* de 9 de octubre de 1979 al enfatizar las “prolongaciones” o “implicaciones” socio-económicas de los derechos cívico-políticos), ni el CEDH fue concebido como un instrumento de derechos sociales ni el TEDH como una jurisprudencia europea de derechos sociales, pese a unos remarcables apuntes jurisprudenciales de carácter social con apoyo en distintas disposiciones del texto convencional y sus Protocolos⁹⁴.

Desde esta perspectiva, a pesar de algunas incursiones apreciables en el campo de la inclusión social en supuestos relacionados con la protección de algunas minorías (especialmente, de etnia gitana⁹⁵), el TEDH se ha mostrado más comedido al enfrentarse con situaciones atinentes a personas con discapacidad, y más circunspecto al afrontar situaciones de gran pobreza o precariedad: en

⁹² Sobre el particular existen algunos indicadores a nivel mundial (p.e., según el Banco Mundial, extrema pobreza se padece con un salario diario máximo de 1\$ y pobreza con 2\$) y europeo (p.e., EUROSTAT considera pobreza si el salario es inferior al 60% de la renta media del país en que se reside): véase YOTOPOULOS-MARGANGOPOULOS, A.: “Rapport introductif”, en el colectivo *La pauvreté, un défi pour les droits de l’homme* (dir. E. DECAUX y A. YOTOPOULOS-MARGANGOPOULOS), Paris, Pedone, 2009, pp. 15-24.

⁹³ Resulta recomendable la reciente obra colectiva de ESCOBAR ROCA, G. (dir.): *Derecho sociales y tutela antidiscriminatoria*, Cizur Menor, Aranzadi, 2012 (2388 pp.), especialmente los capítulos XI (“El derecho a la vivienda”, pp. 1.271-1.391, de G. ESCOBAR ROCA y B. GONZÁLEZ GONZÁLEZ) y XIV (“El derecho a un mínimo vital”, pp. 1.577-1.616, de E. CARMONA CUENCA).

⁹⁴ Véanse, entre otros, LÓPEZ GUERRA, L.: “The European Court of Human Rights and the protection of social rights”, en *Round Table on the Social Rights of Refugees, Asylum-Seekers and Internally Displaced Persons: A Comparative Perspective*, Strasbourg, Council of Europe, 2009, pp. 6-7; así como MARGUÉNAUD, J.P., y MOULY, J.: “La jurisprudence sociale de la Cour EDH: bilan et perspectives”, *Droit social*, N° 9/10, 2010, pp. 883-892.

⁹⁵ Entre otros supuestos, STEDH *Muñoz Díaz c. España* de 8 de diciembre de 2009.

cuanto a las personas con discapacidad, en la STEDH *Botta c. Italia* de 24 de febrero de 1998 se rechazó utilizar de manera extensiva la protección del derecho a la vida privada (art. 8 CEDH) para reconocer el estatuto de plena ciudadanía a una persona que deseaba poder acceder a la playa lejos de su residencia habitual durante las vacaciones, trasladando la cuestión al ámbito material del art. 15 de la Carta Social Europea (CSE); en la decisión de inadmisibilidad dictada en el caso *Molka c. Polonia* de 11 de abril de 2006, el TEDH consideró manifiestamente infundada bajo el ángulo del art. 8 CEDH la pretensión del demandante (en silla de ruedas) de acceder a la cabina para votar. En lo que atañe a las situaciones de precariedad, si bien ha habido aportaciones interesantes⁹⁶, el TEDH ya tuvo ocasión de rechazar la consideración de la gran pobreza sufrida por una persona como trato inhumano o degradante (art. 3 CEDH) en la decisión de inadmisibilidad de 9 de mayo de 1990 en el caso *Volssem c. Bélgica*; mientras que en la decisión de inadmisibilidad de 23 de abril de 2002 dictada en el caso *Larioschina c. Rusia*, si bien el TEDH sostuvo que el montante de las pensiones y otras prestaciones sociales podía ser analizada bajo el ángulo del art. 3 CEDH, no consideró que las circunstancias de la demandante (que percibía unos 25 euros al mes, o sea, en torno a un euro diario) alcanzaran el nivel mínimo de gravedad o severidad exigido por el CEDH⁹⁷.

Dicho lo anterior, y pese a que el TEDH sea el buque insignia del Consejo de Europa, no conviene tampoco exagerar el impacto de su jurisprudencia en el terreno social, puesto que si bien en algunos casos puede dictar sentencias sobre recursos individuales con efectos generales y el Protocolo nº 12 podría comportar una incursión jurisprudencial constructiva y audaz sobre derechos sociales⁹⁸, lo cierto es que confiar en una tarea taumatúrgica puede desilusionar, tanto más si tenemos presente que más del noventa y cinco por ciento de las demandas son declaradas inadmisibles; y, en cuanto a su jurisprudencia evolutiva, es menester tener presente no solo la conocida sobrecarga de asuntos (que ha pretendido contrarrestarse, entre otros aspectos, mediante la adopción del Protocolo nº 14), sino igualmente la propia presión política de los Estados (la Conferencia de Brighton celebrada los días 18-20 de abril de 2012 bajo presidencia británica del Comité de Ministros del Consejo de Europa así lo acredita). Me da la impresión, siendo (auto)crítico, que la doctrina tiene una fuerte responsabilidad en esa excesiva fe socializante del CEDH y del TEDH, adoleciendo de una suerte de obsesión convencional.

En estas condiciones, convendría dirigir la mirada hacia el tratado europeo por excelencia en materia de derechos sociales (y de inclusión social), a saber, la Carta Social Europea de 1961 (ratificada por España en 1980), revisada en 1996 (no ratificada todavía por España, que la firmó en 2000). La Carta de 1961 contiene una importante disposición para combatir la pobreza, a saber, el art. 13, que reconoce el derecho a la asistencia social o a recursos mínimos garantizados;

⁹⁶ Entre ellos, la STEDH *Van der Musselle c. Bélgica* de 23 de noviembre de 1983, sobre asistencia jurídica gratuita a persona extranjera carente de recursos y obligaciones correlativas de profesionales ejercientes de la abogacía; o la STEDH *D. c. Reino Unido* de 2 de mayo de 1997, sobre contrariedad al art. 3 CEDH motivada por orden de expulsión al país de origen (Isla de Saint-Kitts) de un extranjero aquejado de una grave enfermedad cuya integridad correría peligro al no poder seguir allí un tratamiento médico similar al proporcionado en el Reino Unido.

⁹⁷ Para enmarcar dicho caso en la jurisprudencia del TEDH, véase SUDRE, F.: "La protection des droits sociaux par la Cour européenne des droits de l'homme: un exercice de 'jurisprudence fiction'?", *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, nº 14, 2003, pp. 755-779, especialmente p. 761. Por lo demás, la línea seguida por el TEDH es muy similar en la decisión de inadmisibilidad de 18 de junio de 2009 dictada en el caso *Budina c. Rusia*.

⁹⁸ De nuevo, SUDRE (*ibidem*, p. 779) ha llamado la atención sobre esa posible jurisprudencia constructiva "en defecto de un utópico protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos que introdujere los derechos garantizados por la Carta Social Europea en el Convenio. (...) En materia de progresos sobre derechos humanos, es importante que el Tribunal Europeo haga suya la exhortación lanzada el 2 de septiembre de 1792 por Danton a la Convención: 'nos hace falta audacia, todavía más audacia, siempre más audacia'".

por otra parte, el art. 16 establece la protección económica, jurídica y social de la familia, incluyendo la vivienda como parte de esa protección. Por su lado, la Carta Social revisada de 1996 refuerza ambas disposiciones, introduciendo una disposición única en el contexto internacional que reconoce autónomamente el derecho a la lucha contra la pobreza y la exclusión social (art. 30), completada por el específico derecho a la vivienda (art. 31). El Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) es la máxima instancia interpretativa de la Carta Social, tanto a través del sistema originario de informes (obligatorio, establecido en 1961) como mediante el más reciente mecanismo judicial de reclamaciones colectivas (instaurado por medio del Protocolo de 1995, no aceptado por España), los cuales han dado lugar a una jurisprudencia nada desdeñable en el campo de la inclusión social.

En lo que afecta a España, el Comité ha declarado que se incumplía el art. 13 de la Carta Social en la mayoría de Comunidades Autónomas (recuérdese la competencia regional sobre asistencia social prevista en el art. 148.1.20ª de la Constitución) en lo relativo al montante mínimo de las rentas básicas de ciudadanía (con la excepción del País Vasco), así como en lo referente al tiempo mínimo de residencia requerido por la legislación nacional para el acceso de los inmigrantes a dichas rentas (el CEDS considera desproporcionado exigir más de un año). Por supuesto, esa interpretación jurisprudencial del CEDS es de obligado cumplimiento. Aunque, como es obvio, resulta más visible la jurisprudencia emanada del procedimiento de reclamaciones colectivas. A este respecto, el CEDS ha dictado importantes “decisiones de fondo” (es la denominación que tienen sus “sentencias”) que han permitido mejorar la situación de las personas sin hogar y el derecho a la vivienda en algunos países como Francia⁹⁹, o que han hecho reconsiderar las medidas adoptadas con respecto a minorías como las personas de etnia gitana en diversos países (*infra*), o asimismo reconducir la inclusión social de las personas con discapacidad¹⁰⁰.

Sintetizada en estos términos esa jurisprudencia del CEDS, merece la pena resaltar cuatro ejemplos prácticos: el primero, referente a la asistencia social y la lucha contra las situaciones de precariedad en Bulgaria; el segundo, el tercero y el cuarto, relativos a las condiciones de discriminación y exclusión social de la etnia gitana en Grecia, Francia e Italia.

⁹⁹ Cabe mencionar dos Reclamaciones colectivas contra Francia (la nº 33/2006 formulada por el *Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo*, y la nº 39/2006 presentada por la *Federación europea de asociaciones nacionales que trabajan con las personas “sin hogar/sin techo”-FEANTSA*). En ambos casos, resueltos mediante sendas decisiones de fondo de idéntica fecha (5 de diciembre de 2007) se decidió por el CEDS que se había vulnerado el derecho a la vivienda (art. 31 de la Carta revisada) en combinación con la no discriminación (art. E) y, además, en el caso de la Reclamación nº 33/2006, el derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social (art. 30). Es cierto que en Francia se adoptó la Ley de 5 de marzo de 2007 que consagró la vivienda como derecho subjetivo defendible ante los Tribunales bajo determinadas condiciones; sin embargo, el CEDS consideró que dicha Ley no debía ser tenida en cuenta en los casos de autos, en la medida en que su entrada en vigor estaba prevista de forma progresiva para los años 2008 y 2012, lo que constituía una demora excesiva incluso en la satisfacción de una obligación de medios; además, el CEDS consideró que los procedimientos breves de desahucio o la ausencia de otras garantías (como evitar el desalojo en período invernal), las insatisfactorias modalidades de atribución de viviendas sociales a las personas más pobres y la insuficiencia de vías de recursos en tal terreno, comportaban en suma la ausencia de un enfoque coordinado para promover el acceso efectivo a la vivienda de personas en riesgo de exclusión social o de pobreza, lo que significaba un “*atentado contra la dignidad del ser humano*” (apartado 163 de la decisión sobre la Reclamación nº 33/2006).

¹⁰⁰ A título de ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Resolución Res/CM/ChS(2010)7 de 20 de septiembre de 2010, mediante la que constata los progresos realizados por el Gobierno de Bulgaria (consistentes en la reforma, reestructuración o cierre de centros especializados para personas con discapacidad mental, el aumento de niños incluidos en centros educativos ordinarios, o la mayor dotación de personal cualificado –pedagogos, etc.– en dichos centros) para la ejecución de la decisión de fondo 3 de junio de 2008 sobre la Reclamación nº 41/2007, *Centro de defensa de los derechos de las personas con discapacidades mentales c. Bulgaria*: en dicha decisión se había declarado la violación del art. 17.2 de la Carta revisada (protección de la infancia) en conjunción con el art. E (no discriminación), en la medida en que un gran número de menores con discapacidad se encontraban segregados en estructuras educativas especializadas en lugar de centros de enseñanza ordinarios como regla general.

- a) Mediante la decisión de fondo de 18 de febrero de 2009 de resolución de la *Reclamación nº 48/2008 (Centro de Derechos para los Gitanos Europeos c. Bulgaria)*, el CEDS declaró que hubo violación del art. 13.1 CSE (derecho a la asistencia social y médica): se acogía así el argumento de la organización reclamante según el cual la legislación búlgara (a tenor de la modificación de la Ley de asistencia social aprobada por el Parlamento en febrero de 2006) ya no aseguraría, desde el 1 de enero de 2008, el derecho a una asistencia social adecuada a las personas desempleadas que no dispusieran de recursos suficientes (al limitar la duración del reconocimiento ininterrumpido de las prestaciones de ayuda social a personas paradas en edad de trabajar), lo que afectaría especialmente a categorías vulnerables (como las personas gitanas y las mujeres). De manera más precisa, en el apartado 43 de esa decisión el CEDS concluye que *“teniendo en cuenta que aquellos a quienes se denegará el mantenimiento de la asistencia social corren un serio riesgo de verse privados de recursos suficientes, y dada la necesidad de otorgar una asistencia social durante todo el tiempo que persista la situación de necesidad para permitir a los interesados que puedan continuar viviendo con dignidad, el Comité estima que las modificaciones introducidas en la Ley relativa a la asistencia social que tienen por efecto interrumpir el otorgamiento de las prestaciones que aseguren una renta mínima a las personas en situación de necesidad tras un período de dieciocho, doce o seis meses, son contrarias al artículo 13§1 de la Carta revisada”*¹⁰¹.
- b) La decisión de 11 de diciembre de 2009 sobre la *Reclamación nº 49/2008 (INTERIGHTS c. Grecia)* acogió la tesis impugnatoria de la entidad reclamante, declarando la vulneración del art. 16 de la Carta Social (protección social, jurídica y económica de la familia) en la medida en que el Gobierno griego habría continuado desahuciando a la fuerza a las personas gitanas sin proponerles un alojamiento adecuado, todo ello acompañado de discriminación racial en materia de acceso a la vivienda de los gitanos residentes en Grecia.

Dos aspectos conviene ser destacados en lo que atañe al razonamiento jurídico del CEDS: de un lado, pese a tomarse nota de ciertos avances en la mejora de las condiciones de vida de las personas de etnia gitana (extensión del programa de préstamos inmobiliarios, tanto en número como en montante, o construcción de un nuevo campamento permanente y adopción de legislación antidiscriminatoria que se aplicaría al acceso a bienes y servicios, entre ellos, a la vivienda), el CEDS considera ampliamente acreditado que un gran número de integrantes de la comunidad gitana continúa viviendo en campamentos que no responderían a las normas mínimas y, desde este punto de vista, se reafirma la posición recogida en la previa decisión de fondo de 8 de diciembre de 2004 sobre la *Reclamación nº 15/2003 (Centro de Derechos para los Gitanos Europeos c. Grecia)*¹⁰². De otro lado, y tras sostener que, en el caso de las personas de etnia gitana el asegurar un trato idéntico no constituye un medio adecuado de protección contra la

¹⁰¹ El Parlamento búlgaro procedió a modificar la Ley de Asistencia Social en fecha 10 de febrero de 2010 (Gaceta Oficial nº 15 de 23 de febrero de 2010) para suprimir la limitación temporal en el disfrute de las prestaciones de subsidio de desempleo y conformarse así al derecho a la asistencia social, entendida como recursos mínimos garantizados, reconocido en el art. 13 CSE (véase Anexo a la Resolución del Comité de Ministros CM/ResChS(2010) 2 de 31 de marzo de 2010).

¹⁰² Para alcanzar la conclusión violatoria, el CEDS no se basa únicamente en los elementos probatorios proporcionados por INTERIGHTS, sino asimismo en otras fuentes como el informe de 2006 sobre la República Helénica del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa, el informe anual correspondiente a 2008 de la Comisión nacional griega para los derechos humanos, el informe de 2009 sobre Grecia del experto independiente de Naciones Unidas sobre las cuestiones relativas a las minorías, el informe de 2009 sobre Grecia de la Comisión Europea contra el Racismo y la Xenofobia del Consejo de Europa, o el informe de octubre de 2009 de la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea sobre las condiciones de alojamiento de las personas de etnia gitana y gentes viajantes en la Unión Europea.

discriminación, sino que debe tomarse en cuenta la diferencia, el CEDS estima discriminatorios los desalojos forzosos padecidos por dichas personas en Grecia, basándose tanto en la jurisprudencia del TEDH (se citan, entre otras, las sentencias dictadas el 27 de mayo de 2004 o el 13 de mayo de 2008 en el *caso Connors* y en el *caso McCann*, respectivamente, ambos contra el Reino Unido) como en la Observación General sobre la materia (la nº 7) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas. Esa discriminación se asienta en elementos como que un número considerable de personas de etnia gitana son desalojadas forzosamente, en violación del art. 16 de la Carta, sin ser consultadas previamente, sin un plazo razonable de preaviso y sin alternativa de realojamiento pero, sobre todo, no son informadas sobre los recursos disponibles para contestar la orden de desahucio. Esta última apreciación pone en conexión directamente la justiciabilidad de los derechos sociales con la problemática sobre la cultura jurídico-democrática en materia de derechos humanos.

- c) La decisión de 19 de octubre de 2009 sobre la *Reclamación nº 51/2008 (Centro de Derechos para los Gitanos Europeos c. Francia)* acogió asimismo las pretensiones impugnatorias de la organización reclamante, según la cual las personas itinerantes, viajantes o nómadas (“gens du voyage”) en Francia son víctimas de injusticia en el acceso a la vivienda, y especialmente de exclusión social y de desalojos forzosos, así como de segregación en la atribución de las viviendas, de condiciones mediocres de alojamiento y de falta de seguridad; además, Francia no habría adoptado las medidas necesarias para mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes gitanos procedentes de otros Estados miembros del Consejo de Europa. En particular, la violación del art. 31 (derecho a la vivienda), en su apartado 1, se habría producido como consecuencia: de la creación insuficiente de zonas de acogida para personas itinerantes (solo algunos municipios de más de cinco mil habitantes dispondrían de ellas pese a la obligación impuesta al efecto por la “Ley Besson”, Ley nº 2000-614, de 5 de julio), lo que tendría por consecuencia conducir a dichas personas a ocupación ilegal de terrenos y a desahucios previstos en la Ley de 2003 para la seguridad interior; de las malas condiciones de vida y disfunciones de esas áreas de acogida, alejadas de zonas urbanas o próximas a instalaciones que generan molestias importantes (transformadores eléctricos o carreteras con gran volumen de tráfico); y de la no consideración de las caravanas de esas personas como viviendas al no estar sometidas a una licencia de construcción, quedando por tal razón excluidas asimismo de la posibilidad de acceso a préstamos para vivienda con tasas de interés reducidas. Por otro lado, el apartado 2 del art. 31 se encontraría vulnerado en la medida en que, si bien “la ocupación ilegal de terrenos o de viviendas es susceptible de justificar el desalojo de los ocupantes ilegales”, los procedimientos de desahucio deben ser ejecutados “respetando la dignidad de las personas afectadas”, y acompañados de soluciones de realojamiento (se cita jurisprudencia precedente del CEDS, en especial, la decisión de fondo de 5 de diciembre de 2007, dictada en la *Reclamación nº 39/2006, FEANTSA c. Francia*); ese respeto no se habría verificado en algunos supuestos de desalojo o desahucio, en los que se habrían constatado actos injustificados y desproporcionados de violencia (el CEDS se apoya al efecto en el Memorándum del Comisario para los Derechos Humanos del Consejo de Europa realizado tras su visita a Francia en 2008 y en el informe de la Comisión Nacional de Deontología y de Seguridad).

Por lo demás, el CEDS considera que la violación del art. 31 se habría producido con discriminación (art. E de la Carta Social revisada), por cuanto en una sociedad democrática no

basta con percibir la diversidad humana de manera positiva, sino asimismo reaccionar de manera apropiada para garantizar una igualdad real y efectiva. En la misma línea, en la medida en que en el seno de la población itinerante afectada habría numerosas familias, el CEDS entiende que se ha producido una vulneración del art. 16 (protección de la familia) y del art. E combinado con el primero. En parecido sentido, el CEDS estima que se ha infringido el art. 30 (derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social), considerado de forma autónoma y en conjunción con el art. E, en este supuesto no solo por las disfunciones provocadas por las autoridades públicas francesas en la adopción de medidas globales y coordinadas para promover el acceso efectivo a la vivienda, sino asimismo porque esa exclusión social de las personas itinerantes se hallaría en la base de la ruptura del principio de indivisibilidad de los derechos fundamentales, al quedar excluidas del derecho de voto y otros derechos relativos a la participación ciudadana: de hecho, la legislación francesa, al obligar a esas personas a estar inscritas de manera ininterrumpida en el mismo municipio durante tres años (en lugar de la regla general de seis meses) para figurar en una lista electoral y poder ejercer el derecho de voto, resultaría discriminatoria. En fin, se habría vulnerado igualmente el art. 19.4.c) de la Carta Social con respecto trabajadores migrantes y sus familias de otros Estados Partes con derecho a protección y asistencia en materia de alojamiento.

- d) La decisión de fondo de 25 de junio de 2010 sobre la *Reclamación nº 58/2009 (Centre on Housing Rights and Evictions c. Italia)*, se hizo eco igualmente de las denuncias formuladas por la organización reclamante, en donde se reprochaba a las autoridades italianas que la legislación de emergencia adoptada para hacer frente a la situación de las personas gitanas (población romaní y sinti) habría sometido a estas a un discurso racista y xenófobo, así como a campañas ilegales de expulsiones de los campamentos y del territorio italiano, con vulneración de los arts. 16 (protección social, jurídica y económica de la familia), 19 (protección y asistencia de los trabajadores migrantes y sus familias), 30 (protección contra la pobreza y la exclusión social) y 31 (derecho a la vivienda), invocados autónomamente y en conexión con la cláusula de no discriminación del art. E de la Carta revisada.

Entre las cuestiones preliminares, una de ellas, importantísima, tiene que ver con el alcance del principio de no discriminación (art. E), que merece la atención del CEDS al versar la reclamación básicamente sobre la discriminación racial en el disfrute de los derechos invocados. A tal efecto, se recuerda por el CEDS su propia jurisprudencia y la del TEDH para resaltar que el art. E prohíbe no solo la discriminación directa sino asimismo todas las formas de discriminación indirecta¹⁰³; que la carga de la prueba en asuntos de discriminación sobre personas vulnerables debe prever una inversión o desplazamiento apropiados¹⁰⁴; que la discriminación basada en el origen étnico constituye una forma de discriminación racial que no tiene cabida en una sociedad democrática contemporánea fundada en los principios de pluralismo y diversidad cultural¹⁰⁵, y que las personas de etnia gitana constituyen un minoría desfavorecida y vulnerable necesitada de protección especial¹⁰⁶.

¹⁰³ Decisiones de fondo adoptadas el 4 de noviembre de 2003 sobre la Reclamación nº 13/2002, *Autismo-Europa contra Francia*, y el 18 de octubre de 2006 sobre la Reclamación nº 31/2005, *Centro de Derechos para los Gitanos Europeos contra Bulgaria*.

¹⁰⁴ Decisión de fondo de 3 de junio de 2008 sobre la Reclamación nº 41/2007, *Centro de defensa de los derechos de las personas con discapacidades mentales contra Bulgaria*.

¹⁰⁵ STEDH *Timichev contra Rusia*, de 13 de diciembre de 2005.

¹⁰⁶ STEDH *Orsus contra Croacia*, de 16 de marzo de 2010.

El cuerpo de la decisión de fondo de 25 de junio de 2010 sobre la Reclamación nº 58/2009 está constituido por cuatro partes: en la primera se declara la violación del art. E (no discriminación) en combinación con el art. 31 (derecho a la vivienda), por la situación de exclusión social y condiciones deplorables sufridas por las personas de etnia gitana, ubicadas en guetos en la periferia de las ciudades (apartado 1); por la estigmatización de esas personas provocada por las “medidas de seguridad” (conocidas como “emergenza rom”) adoptadas por las autoridades italianas, que no solo habrían permitido la perpetración de violencia generalizada por individuos y grupos organizados contra campamentos y asentamientos gitanos, sino que habrían contribuido a favorecer dicha violencia por medio de reprochables intervenciones y omisiones policiales (apartado 2); y por la falta de acreditación por parte de las autoridades italianas de la adopción de medidas, sin perjuicio del nivel territorial competente en la materia, tendentes a facilitar el acceso a viviendas sociales sin discriminación (apartado 3)¹⁰⁷.

En la segunda parte de la decisión de fondo de 25 de junio de 2010 se constata por el CEDS una violación del art. E con conjunción con el art. 30 (derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social), tanto por las condiciones de pobreza derivadas de la segregación y marginación engendradas en los campamentos gitanos, como por la exclusión social de las personas de etnia gitana de toda posible participación ciudadana y política, a lo que habrían contribuido los poderes públicos italianos al poner obstáculos al respeto de la identidad étnica y las opciones culturales de esa minoría en la cultura, los medios de comunicación y los diferentes niveles administrativos, así como al no facilitar la obtención de los documentos de identidad que permiten acceder a la condición de elector; y, de nuevo, se trae aquí a colación por el CEDS el principio de indivisibilidad de los derechos humanos.

En la tercera parte se declara la violación del art. E en relación con el art. 16 (protección de la familia), tanto en la vertiente clásica de protección social y acceso a la vivienda como en la faceta civil novedosa (de hecho, se trata de una jurisprudencia nueva del CEDS, elaborada por analogía con respecto a la jurisprudencia del TEDH sobre el art. 8 CEDH) relativa a la protección frente a las injerencias injustificadas y discriminatorias en la vida familiar de las personas de etnia gitana, por el modo en que se ha producido el censo e identificación de dichas personas en los campamentos (huellas digitales, almacenamiento de datos fotométricos e incluso en algunos casos una etiqueta identificativa para acceder al campamento), lo cual no habría comportado un respeto de las normas internacionales en la materia (principios de declaración individual voluntaria y de autoidentificación; cooperación con los órganos de supervisión nacionales e internacionales, y consulta con las ONGs que representan o trabajan con esos colectivos vulnerables; confidencialidad, “habeas data” y compilación de respuestas múltiples relativas a la pertenencia étnica por parte de personal cualificado).

En fin, en la cuarta parte se constata la violación del art. E combinado con el art. 19 de la Carta Social (derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia),

¹⁰⁷ En cualquier caso, la mayor aportación del CEDS en esta primera parte radica, en lo que atañe al apartado 2 del art. 31, en haber “europeizado” la noción de violación agravada y responsabilidad agravada (tomada de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que se cita explícitamente en la decisión de fondo), que considera producida cuando se cumplen dos criterios: uno, la adopción de medidas violatorias de derechos humanos que afectan expresamente a grupos vulnerables; el otro, la pasividad de los poderes públicos, que no solamente omiten adoptar las medidas apropiadas contra los autores de dichas violaciones, sino que concurren a provocar esa violencia.

por la flexibilización de la legislación antidiscriminatoria sobre incitación al odio racial y la violencia, así como por la propaganda racista engañosa contraria a los inmigrantes romanos y sintis tolerada o emanada directamente de las autoridades públicas (apartado 1; se constata por el CEDS una violación agravada); por la discriminación contra esa población inmigrante gitana en situación regular en el acceso al alojamiento subvencionado y ayudas sociales [apartado 4.c)]; y por haber utilizado las “medidas de seguridad” como dispositivo normativo discriminatorio tendente a expulsar colectivamente a personas de etnia gitana (se cita en apoyo la STEDH *Conka c. Bélgica*, de 5 de febrero de 2002), incluso a muchas de ellas que reunían las condiciones para ostentar la nacionalidad italiana pese a no poder demostrarla por las trabas administrativas en el acceso a la documentación de identidad.

Por lo demás, aunque no hayamos aceptado por el momento el mecanismo de reclamaciones colectivas, la jurisprudencia del CEDS sobre las disposiciones de la Carta Social de 1961 elaborada en el marco de dicho mecanismo resulta lógicamente trasladable a España, y deberá ser tenida en cuenta por todos los poderes públicos y operadores jurídicos, a tenor de los mandatos contenidos en los arts. 10.2 y 96 de la Constitución.

III. REFLEXIONES FINALES: ¿QUÉ DEJAMOS DE HACER ANTES DE LA CRISIS Y QUÉ PODEMOS (Y DEBEMOS) HACER TODAVÍA EN PRO DE LA INCLUSIÓN Y LA COHESIÓN SOCIALES? UN JUEGO DE RESPONSABILIDADES Y VOLUNTADES COMPARTIDAS

Llegados a este punto, no me considero obviamente legitimado ni cualificado para efectuar reproches sobre las omisiones anteriores a la crisis ni proponer recetas posteriores a ella. Por el contrario, sí nos es dado hacer autocrítica, de un lado, sobre el cúmulo de despropósitos en que hemos incurrido al actuar sin previsión ni responsabilidad en el (ab)uso de los medios jurídicos y de los recursos disponibles; y, de otro lado, sobre las asignaturas pendientes que todavía estamos en condiciones de recuperar asumiendo nuevos compromisos jurídicos con coherencia y con voluntad (política, jurisdiccional y jurídica en sentido amplio, académica, social y ciudadana).

Empecemos por los despropósitos, por referencia a cuestiones directamente vinculadas con la inclusión social. Así, el supuesto superávit en el sistema de la seguridad social y la asistencia social ha propiciado que se reconozcan subsidios de desempleo con ligereza y electoralismo, esto es, con un discurso político en lugar de un lenguaje jurídico de reconocimiento efectivo de derechos (a la asistencia social o recursos mínimos garantizados), que por lo demás viene exigido por nuestros compromisos internacionales (entre ellos, el citado art. 13 CSE); además, al haber calado ese enfoque político, nos vemos incapaces de exigir responsabilidades jurídicas, no percibiendo que los derechos (también los relacionados con la inclusión social) no derivan de prebendas o regalos políticos a golpe de campaña electoral, sino que se luchan y se ganan a diario. Al final, ¿conoce la ciudadanía el modo y requisitos para acceder y disfrutar de ese derecho a una renta básica en la Comunidad Autónoma de residencia?

Del mismo modo, la ficticia burbuja inmobiliaria y el fácil e incontrolado acceso a préstamos hipotecarios (con la connivencia e irresponsabilidad de la banca) nos ha abocado a un delicado y crítico contexto: la existencia de personas sin hogar nos venía pareciendo un escenario tradicional residual en la praxis a modo de mal menor y minoritario, que nos ha llevado en los últimos tiempos

al análisis prioritario de cuestiones jurídicas de índole menos preocupante como la calidad de la edificación, el disfrute de viviendas secundarias en régimen de multipropiedad o la comercialización turística de viviendas; en la actualidad, las personas que sufren pobreza y exclusión social del parque de viviendas ya constituyen un problema mayor y mayoritario, que acarrea el estudio de medios jurídicos reveladores de una ostensible preocupación como el acceso a la vivienda como auténtico derecho subjetivo justiciable, la garantía de soluciones habitacionales intermedias entre el denostado alquiler frente al preferente régimen de propiedad o el modo de evitar desahucios y articular la dación en pago ante la imposibilidad de hacer frente a un préstamo hipotecario. Al tiempo, los vaivenes normativos en la materia, especialmente en el ámbito autonómico¹⁰⁸, acrecientan la inflación normativa y generan una enorme inseguridad jurídica que no solo tiene impacto en el terreno de los operadores jurídicos sino, sobre todo, en términos de acceso al disfrute del derecho a la vivienda por la ciudadanía: la idea “derechos de los pobres, pobres derechos”¹⁰⁹, adquiere aquí toda su penosa virtualidad. De hecho, pareciera más difícil conocer a un persona de a pie los requisitos para acceder a vivienda (casi de “ingeniería jurídica”¹¹⁰) que a los técnicos para participar en contratación pública relacionada con construcción¹¹¹.

Al hilo de lo anterior, la crisis debe enfocarse como una oportunidad para encontrar soluciones al problema del desempleo y de la vivienda, esto es, para profundizar en la mejora del disfrute y efectividad del derecho al trabajo (cuyo ejercicio convierta realmente en subsidiario el disfrute del derecho a la asistencia social) y del derecho a la vivienda (la crisis debe, cuando menos, llevarnos a apostar por la consecución de un punto razonable de equilibrio entre la concepción tradicional del acceso a la vivienda como un *sueño* integrante de un proyecto familiar y la problemática actual del acceso a la vivienda como una *pesadilla* que impide siquiera atisbar un proyecto de vida).

Pasemos ahora a las asignaturas pendientes. A mi entender, constituye un imperativo moral y político que España acepte como compromisos jurídicos internacionales tanto la Carta Social Europea revisada de 1996 como el Protocolo de reclamaciones colectivas de 1995¹¹². Ello permitirá, por una parte, dotar de sentido y contenido a ambiciosas cláusulas sobre inclusión social y vivienda introducidas en las más recientes reformas estatutarias¹¹³, dinamizando las prioritarias competencias

¹⁰⁸ A título de ejemplo, en Castilla-La Mancha se deroga la *Ley 1/2011, de 10 de febrero, de Garantías en el Acceso a la Vivienda* mediante la *Ley 1/2012, de 21 de febrero, de Medidas Complementarias para la Aplicación del Plan de Garantías de Servicios Sociales*; mientras que en Navarra se adopta una nueva *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda que deroga a la anterior Ley Foral 9/2008, de 30 de mayo, del Derecho a la Vivienda*.

¹⁰⁹ IMBERT, P.H.: “Droits des pauvres, pauvre(s) droit(s)?”, *Revue de Droit public*, mayo-junio 1989, p. 747.

¹¹⁰ MÉNDEZ GONZÁLEZ, F.P.: “Fundamentación económica del derecho de propiedad privada e ingeniería jurídica del intercambio impersonal”, *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, nº 723, enero 2011, pp. 139-209.

¹¹¹ Acúdase a las distintas colaboraciones publicadas en VVAA: *Estudio sobre la nueva Ley de ordenación de la edificación*, Madrid, Consejo General del Poder Judicial, 2000, 505 pp.

¹¹² De los 47 Estados miembros del Consejo de Europa, 43 son Partes en la Carta Social Europea: 32 en la Carta revisada y solo 11 en la Carta original de 1961 (entre ellos, España: los últimos países en ratificar la Carta revisada, hasta completar los 32, han sido Hungría, Rusia, Serbia y Eslovaquia en 2009; Montenegro en 2010, Austria en 2011 y la antigua República Yugoslava de Macedonia en enero de 2012). Y 15 Estados han aceptado el procedimiento de reclamaciones colectivas (la República Checa ha sido el decimoquinto país en aceptar el procedimiento de reclamaciones colectivas, en marzo de 2012; entre los otros Estados Partes se encuentran los vecinos de España, es decir, Francia, Italia y Portugal).

¹¹³ Tras quedar avalada por el Tribunal Constitucional la posibilidad de un catálogo de derechos en los Estatutos de Autonomía tras la ola de reformas inaugurada con la valenciana de 2006 (STC 247/2007 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, perfilada mediante la posterior STC 31/2010 sobre la reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya), todos esos “nuevos” textos estatutarios han incluido con mayor o menor desarrollo disposiciones relacionadas con la inclusión social el disfrute de la vivienda.

regionales y las supletorias competencias estatales en dichas materias¹¹⁴. Adicionalmente, y por otra parte, esa aceptación de los dos instrumentos europeos citados se erige en un imperativo de coherencia con otros mandatos internacionales ya asumidos: la propia Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (devenida obligatoria en el ámbito interno con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009¹¹⁵) se remite a la Carta Social Europea revisada de 1996 precisamente en materia de inclusión social y vivienda¹¹⁶; por añadidura, España ha sido el primer país europeo en aceptar (ratificación en septiembre de 2010) el mecanismo de denuncias individuales ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas incorporado al Pacto de 1966 mediante el Protocolo facultativo adoptado por la Asamblea General en la emblemática fecha del 10 de diciembre de 2008¹¹⁷.

En la falta de asunción de la Carta Social revisada de 1996 y del Protocolo de 1995 sobre reclamaciones colectivas se ha desplegado un juego de ausencia de responsabilidades y de voluntades compartidas. No ha mediado voluntad política en las instancias gubernamentales y parlamentarias estatales para proceder a la ratificación; tampoco desde sede ejecutiva y legislativa autonómica se ha hecho lo suficiente para impulsar esa ratificación; los agentes sociales y las organizaciones de la sociedad civil se han mostrado asimismo poco dinámicos en este preciso terreno (algunas propuestas específicas en tal sentido formuladas por el movimiento del 15-M han quedado desdibujadas entre otras muchas, solventes y menos); mecanismos importantes como las Defensorías del Pueblo (estatal y autonómicas) pueden ser polos más activos en tal dirección; no ha habido voluntad jurisdiccional (seguramente en términos de formación y de aplicación), no ya lógicamente en la aceptación de esos compromisos (no es competencia de la Judicatura), pero sí en la aplicación de los cánones europeos de inclusión social ya incorporados al ámbito interno (por ejemplo, la Carta Social de 1961 y la interpretación respecto de ella elaborada por el CEDS); y la voluntad académica en el ámbito universitario también ha brillado por su ausencia a la hora de ocuparse de esos compromisos europeos de carácter social, ante el apabullante éxito y no menos cómoda predilección investigadora por el CEDH y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

Sobre este último aspecto, me gustaría introducir un apunte para, cuando menos, reflexionar sobre la corrección del enfoque. Se piensa que la realización de los derechos sociales y, por ende, de la inclusión social, será más realidad cuanto más pongamos el acento en mecanismos como la demanda individual ante el TEDH. Diversamente, y al margen del consabido duro filtro de admisibilidad, me parece erróneo pensar en simples términos de “justiciabilidad” de los derechos sociales antes que en su real “efectividad”. En efecto, el sistema de ejecución particular que disponga cada Estado para las sentencias del TEDH o para las decisiones de fondo del CEDS no constituye necesariamente el barómetro de la eficacia de cada mecanismo¹¹⁸. Si se pone el

¹¹⁴ El art. 148.1 de la Constitución establece como competencia autonómica las materias de vivienda (3ª) y asistencia social (20ª).

¹¹⁵ Véase asimismo la *Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa*, cuyo art. 2 incorpora expresamente la Carta de los Derechos Fundamentales, invocándose de manera explícita el art. 10 de la Constitución.

¹¹⁶ En las Explicaciones anejas a la Carta de la UE, la relativa al art. 34 (*Seguridad social y ayuda social*) se dice explícitamente: “El apartado 3 se inspira en el artículo 13 de la Carta Social Europea y en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada”.

¹¹⁷ España fue de tal suerte el tercer país (y primero europeo) en ratificar ese Protocolo (antes lo hicieron Ecuador el 11 de junio de 2010 y Mongolia el 1 de julio de 2010), requiriéndose no obstante una decena de ratificaciones para su entrada en vigor: los otros cuatro países que hasta finales de enero de 2012 lo habían ratificado son El Salvador (20 de septiembre de 2011), Argentina (24 de octubre de 2011), Bolivia (13 de enero de 2012) y Bosnia-Herzegovina (18 de enero de 2012).

¹¹⁸ Sobre los diferentes modelos de ejecución de sentencias del TEDH es interesante la lectura del *Informe del Consejo de Estado español sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008*, en particular pp. 293-323.

acento en dicha problemática, el diagnóstico puede revelarse paradójico: así, se ha tardado en ocasiones más de una década en ejecutar sentencias del TEDH¹¹⁹ (otras nunca se han ejecutado) y, diversamente, apenas unos meses en ejecutar decisiones de fondo del CEDS (o incluso con anterioridad a dictarse la decisión de fondo del CEDS ante una previsible condena)¹²⁰.

Por lo tanto, con independencia del concreto sistema de ejecución de cada sentencia o cada decisión de fondo, lo esencial es recalcar que tanto el Convenio Europeo como la Carta Social son tratados de derechos humanos igualmente vinculantes, como obligatorias son las resoluciones de sus respectivos órganos de control. En este escenario, mientras Convenio Europeo y Carta Social continúen siendo instrumentos separados, deben seguir proponiéndose pasarelas entre ambos y un fluido diálogo entre el TEDH y el CEDS¹²¹ (al que hay que sumar el TJUE), para conjurar el riesgo de conflictos que, en definitiva, hagan perder credibilidad al conjunto del sistema europeo y, en lo que nos ocupa, a los derechos relacionados con la inclusión social¹²².

En suma, estamos necesitados de mayor coherencia, compromiso y responsabilidad. Las políticas públicas en pro de la inclusión y la cohesión sociales son factibles, y los paralelos derechos en la materia sostenibles económica y jurídicamente. ¿Cabe imaginar las prestaciones que hubieran podido y pueden satisfacerse de no tener que hacer frente a ingentes intereses de demora por causa de la irresponsabilidad de las Administraciones sanitarias al afrontar tardíamente las facturas a las empresas suministradoras de productos farmacéuticos o material médico a los hospitales públicos?

En fin, el enfoque integrado comporta que la inclusión social no se vea aquejada, como política pública, de una falta de coordinación administrativa y territorial que conduzca a un estatuto asimétrico de los derechos humanos en juego en un nivel básico y, por tanto, en detrimento del mínimo exigido por la igual dignidad de todas las personas. Y, como derecho humano, que la inclusión social no abandone la perspectiva del principio de indivisibilidad, interdependencia e igual importancia de todos los derechos. Ilustremos este enfoque, para concluir, con tres apuntes jurisprudenciales:

- En su Sentencia nº 1542 de 13 de octubre de 2000 (rollo de apelación nº 145/2000), el TSJ de la Comunitat Valenciana (Sala de lo Contencioso-Administrativo) declaró que la insuficiencia del salario madrileño mínimo de inserción al compararlo con la cantidad mínima para la presencia en territorio español (establecida mediante norma estatal) no podía jugar en perjuicio del extranjero sometido a orden de expulsión por tal motivo (en dicha sentencia se cita tanto el art. 13 CSE como el art. 41 de la Constitución, que manda a los poderes públicos que “la asistencia y prestaciones sociales [sean] suficientes”).

¹¹⁹ Verbigracia, STEDH *Marckx c. Bélgica* de 13 de junio de 1979: el Gobierno belga tardó once años en modificar la legislación civil que discriminaba a los hijos extramatrimoniales en cuanto a derechos sucesorios (vid. STEDH *Vermeire c. Bélgica* de 29 de noviembre de 1991).

¹²⁰ Como ejemplo de ejecución posterior dentro de razonable plazo puede traerse a colación nuevamente la Reclamación nº 48/2008 (*ERRC contra Bulgaria*, Decisión de fondo de 18 de febrero de 2009), tras la cual el Gobierno búlgaro informó que el Parlamento nacional había procedido a modificar la Ley de Asistencia Social en fecha 10 de febrero de 2010 para suprimir la limitación temporal en el disfrute de las prestaciones de subsidio de desempleo. En lo atinente al otro supuesto comentado, en el curso de la sustanciación de las también mencionadas Reclamaciones nº 33/2006 (*Movimiento Internacional ATD-Cuarto Mundo contra Francia*) y 39/2006 (*FEANTSA contra Francia*), el propio CEDS tomó nota en sendas Decisiones de fondo de 5 de diciembre de 2007 (§54 y §53, respectivamente) de la nueva Ley francesa nº 2007-290 de 5 de marzo de 2007 sobre el derecho a la vivienda (*Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit opposable au logement*).

¹²¹ Propuestas al respecto pueden leerse en AKANDJI-KOMBÉ, J.F.: “Carta Social Europea y Convenio Europeo de Derechos Humanos: perspectivas para la próxima década”, *Revista de Derecho Político*, nº 67, 2006, pp. 387-407.

¹²² JIMENA QUESADA, L.: “La tutela supranacional de los derechos sociales: el espacio de la Unión y del Consejo de Europa” (capítulo 5), en el colectivo *Derechos sociales y principios rectores* (coord. J.L. CASCAJO CATRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA, y V. NAVARRO MARCHANTE), Valencia, Tirant lo Blanch, 2012, pp. 135-163.

- En la STEDH *De Wilde, Ooms y Versyp c. Bélgica* de 18 de junio de 1971 quedó patente que resultaba inaceptable que tres vagabundos renunciaran a su libertad política por carecer de libertad económica.
- Y, en la decisión de fondo del CEDS de fecha 28 de junio de 2011 sobre la Reclamación nº 63/2010 (*Centre on Housing Rights and Evictions c. Francia*), referente al desmantelamiento de campamentos y expulsiones de personas gitanas originarias de Bulgaria y Rumanía en el verano de 2010, se puso asimismo de manifiesto que no cabía renunciar a derechos fundamentales como la libertad de movimientos y el no ser expulsado del territorio de otro Estado miembro de la UE a cambio de una exigua suma disfrazada de aparente ayuda humanitaria que prescindía de la necesaria colaboración entre el país de acogida y el país de origen.

**GIZA ESKUBIDEAK, KRISI EKONOMIKOKO GARAIETAN
EGITEN DIREN POLITIKA PUBLIKOEN BERME GISA /
LOS DERECHOS HUMANOS COMO BASE DE LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPOS DE CRISIS ECONÓMICA**

IÑIGO LAMARCA
Ararteko

1. Sarrera

Gaixotasun baten bilakaeran izandako aldaketa bat-batekoa, pazientea hobetzea zein okertzea dakarrena; beste prozesu batzuen garapenean izandako mutazio garrantzitsua, prozesu horiek fisikoak, historikoak zein espiritualak direla; gai edo prozesuen egoera, baldin eta zalantzakoa bada jarraipenik edo aldaketarik izango ote duten edo bertan behera utziko ote diren; ondorio garrantzitsuak dituen negozio larri baten une erabakigarria; arretaz aztertu ondoren zerbaiti buruz egiten den judizioa; gabezia, garestitzea; egoera zail edo konplexua. Hori dena da krisia, bere adiera gutzietan, Espainiako Errege Akademiaren arabera.

Hainbat faktoreren mende dago adiera horietako zeinek definituko duen ondoen orain bizitzea egokitu zaigun krisi ekonomiko hau. Faktore horietako bat, garrantzitsuena segur aski, hauxe da: giza eskubideek zer eginkizun duten krisiaren kudeaketan eta krisitik irteteko bidearen bilaketan.

Duela hiruzpalau urtetik hona, Arartekoak bere begiz ikusi du krisi ekonomikoaren giza- eta gizarte-alderdia. Herritarren giza eskubideetan, batez ere eskubide sozioekonomikoetan, ondorio nabarmena izaten ari dira, beste errealitate batzuen artean, langabezia-tasa jasanezina, diru publikoen mehartzea eta interes orokorreko zerbitzuen murrizketak/doikuntzak. 2011n izugarri handitu dira herritarren erreklamazioak (%26), neurri handi batean nabarmen ugartu direlako arlo hauetan egindako jarduketak: hezkuntza (%38), etxebizitza (%54) eta gizartean baztertuta dauden edo baztertuta geratzeko arriskuan dauden pertsonentzako arreta (%320)¹²³. Euskal Autonomia Erkidegoko Defentsa Bulegoak egindako lanaren %55 inguru gizarte-eskubideekin dago lotuta.

1. Introducción

Cambio brusco en el curso de una enfermedad, ya sea para mejorarse, ya para agravarse el paciente; mutación importante en el desarrollo de otros procesos, ya de orden físico, ya históricos o espirituales; situación de un asunto o proceso cuando está en duda la continuación, modificación o cese; momento decisivo de un negocio grave y de consecuencias importantes; juicio que se hace de algo después de haberlo examinado cuidadosamente; escasez, carestía; situación dificultosa o complicada. Todo esto es una crisis, en sus distintas acepciones, según la Real Academia Española.

De varios factores depende cuál de estas acepciones definirá mejor la crisis económica que ahora nos toca vivir. Uno de esos factores, seguramente el más importante, es el papel que los derechos humanos desempeñen en su gestión y en la búsqueda de una salida para la misma.

Desde hace tres o cuatro años, el Ararteko está siendo testigo de la dimensión humana y social de la crisis económica. La insosteniblemente alta tasa de desempleo, el adelgazamiento de las cuentas públicas, y los recortes/ajustes en servicios de interés general, entre otras realidades, están teniendo un efecto palpable en el disfrute por parte de la ciudadanía de los derechos humanos, particularmente de los derechos socioeconómicos. El notable incremento de las reclamaciones ciudadanas en 2011 (26%) responde en buena medida al considerable aumento de las actuaciones en ámbitos como educación (38%), vivienda (54%) y atención a personas en situación o riesgo de exclusión social (320%)¹²³. Aproximadamente el 55% del trabajo desarrollado por la Defensoría del Pueblo del País Vasco está relacionado con los derechos sociales.

¹²³ Arartekoa, *Eusko Legebiltzarrentzako 2011ko txostena*, 2012, 25. or. / Ararteko, *Informe 2011 al Parlamento Vasco*, 2012, p. 25.

Bizi dugun egoera ekonomiko larriak ez die eragiten soilik familien eta enpresa txikien poltsikoei. Horren ondorioak diru-kutxa publikoetan ere ikusten dira. Administrazio guztiak ari dira, ezinbestean, gastu publikoa berrantolatzen, eraginkortasun gorenaren irizpideak aplikatuz. Alabaina, ezinago garrantzitsua da gastua berrantolatzeko orduan herritarren premiak kontuan hartzea, batez ere elkartasun sozialaren mendeago diren pertsonen premiak, eta ardura handiz errespetatzea duintasuna, askatasuna, berdintasuna eta halako oinarritzko balioak.

Azterlan honen bidez, Arartekoak gogoeta egiten du politika publikoen diseinua gidatu behar duten giza eskubideen printzipioen inguruan, eta, printzipio horiek oinarritzat hartuta, hainbat gomendio praktikoa aurkezten dizkie botere publikoei. Betekizun horrek ezinbestean gaitzen du Euskal Autonomia Erkidegoko administrazio publikoen eskumen-esparrua. Dena dela, Arartekoak uste osoa du Autonomia Erkidego honetako administrazioek (toki, foru eta erkidego esparrukoek) beren politikak diseinatzeko erreferente baliagarri bat aurkituko dutela azterlan honetan.

Behar-beharrezkoa da esanahiz janztea ordezkari politikoek behin eta berriz aipatu izan duten giza eskubideekiko konpromiso hori. Diskurtsoaz harago, giza eskubideen alde irmoki egiteak hainbat inplikazio praktikoa dakartza berekin, eta botere publikoek bere egin beharko litzukete inplikazio horiek, beren konpromisoei leial izateko.

2. Giza eskubideen aldeko erakunde publikoak, giza eskubideen balio eta printzipioen sustatzaile gisa

Parisko Printzipioak, Nazio Batuen Batzar Nagusiak 1993ko abenduan onarturikoak, dira giza eskubideen aldeko erakunde nazional/publikoen funtzioei buruz nazioartean den

La grave situación económica que vivimos no solo afecta a los bolsillos de las familias y de las pequeñas empresas. Sus efectos también son visibles en las arcas públicas. Todas las administraciones se están viendo obligadas a reordenar el gasto público aplicando criterios de máxima eficiencia. Es de crítica importancia, sin embargo, que dicha reordenación del gasto se lleve a cabo atendiendo a las necesidades de la ciudadanía, especialmente de las personas que dependen en mayor grado de la solidaridad social, y respetando de forma escrupulosa valores esenciales como la dignidad, la libertad y la igualdad.

A través de este estudio el Ararteko reflexiona acerca de los principios de derechos humanos que deben guiar el diseño de las políticas públicas y, sobre la base de estos principios, presenta una serie de recomendaciones prácticas para los poderes públicos. Dicho cometido necesariamente excede del ámbito competencial de las administraciones públicas de la Comunidad Autónoma Vasca. El Ararteko confía, no obstante, en que las administraciones del ámbito de esta Comunidad Autónoma (a nivel local, foral y autonómico) encuentren en este estudio un referente útil para el diseño de sus políticas.

Es necesario dotar de significado al compromiso con los derechos humanos manifestado recurrentemente por los representantes políticos. Más allá del discurso, una apuesta decidida por los derechos humanos tiene una serie de implicaciones prácticas que los poderes públicos deberían hacer suyas para honrar sus compromisos.

2. Las instituciones públicas de derechos humanos como promotoras de los valores y principios de estos derechos

Los *Principios de París*, adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 1993, constituyen la principal referencia normativa internacional sobre las fun-

erreferentziako araudi nagusia¹²⁴. Printzipio horietan lehenak adierazten du erakunde horiek eskumena dutela giza eskubideen sustapen eta babesaren arloan”.

Arartekoaren kasuan —1979ko Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuan aurreikusitako erakundea (15. artikulua)—, *“bere xede nagusia da herritarrak agintari eta agintaritzen gehiegikerietatik eta Euskal Herri Administrazioaren utzikerietatik babestea”*¹²⁵. Xede “nagusi” horretaz gain, Arartekoak bere gain hartzen du politika publikoak ebaluatzeko erantzukizuna, bai eta giza eskubideak, horien oinarri diren balioak eta giza eskubideak errespetatzeko kultura sustatu eta defendatzekoa ere¹²⁶. Europako Herritarren Defentsa Bulegoen eginkizunen analisi konparatu bat eginez gero, ikus liteke ia era horretako erakunde guztiei eman zaiela administrazioaren lana indarrean dagoen esparru juridikoaren argitan aztertzeko eginkizuna, horien banean direla, noski, giza eskubideen estandar arauemaiak¹²⁷.

Giza eskubidetzat eskubide zibil eta politikoak nahiz eskubide ekonomiko, sozial eta kultural (EESK) deiturikoak hartzen dira¹²⁸. EESK-k per-

ciones de las instituciones nacionales/públicas de derechos humanos¹²⁴. El primero de dichos principios señala que estas instituciones son competentes “en el ámbito de la promoción y protección de los derechos humanos”.

En el caso del Ararteko, institución prevista en el Estatuto de Autonomía del País Vasco de 1979 (artículo 15), *“constituye su función primordial salvaguardar a los ciudadanos frente a los abusos de autoridad y poder y las negligencias de la Administración Pública Vasca”*¹²⁵. Además de esta función “primordial”, el Ararteko asume la responsabilidad de evaluar las políticas públicas, y de promover y defender los derechos humanos y los valores que los fundamentan, así como la cultura de respeto a los mismos¹²⁶. Un análisis comparado de las funciones de las Defensorías del Pueblo en Europa muestra que prácticamente todas las instituciones de esta naturaleza tienen encomendada la función de examinar la labor administrativa a la luz del marco jurídico en vigor, incluyendo por supuesto los estándares normativos de derechos humanos¹²⁷.

Por derechos humanos se entiende tanto los derechos civiles y políticos como los llamados derechos económicos, sociales y culturales (DESC)¹²⁸.

¹²⁴ Nazio Batuetako Batzar Nagusia, 48/134 Ebazpena, 1993ko abenduaren 20koa, Eranskina. Defentsa-bulegoak giza eskubideen erakunde nazional moduko bat dira (giza eskubideen aldeko batzordeekin, bitartekariekin edo interes publikoaren defendatzaileekin batera). Termino horrek nahasbidea ekar dezake Euskadiren testuinguruan, eta, horregatik, azterlan honetan “nazional” hitzaren ordez “publiko” erabili dugu. / Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 48/134, de 20 de diciembre de 1993, Anexo. Las Defensorías del Pueblo son un tipo de institución nacional de derechos humanos (junto con las comisiones de derechos humanos, los mediadores o los defensores del interés público). Con la finalidad de evitar la confusión que podría generar el término en el contexto de Euskadi, en este estudio se sustituye la palabra “nacional” por “pública”.

¹²⁵ “Arartekoa” erakundea sortu eta arautzeko otsailaren 27ko 3/1985 Legea, 1.2 artikulua (EHAA, 63 zk., 1985eko martxoaren 22koa). / Artículo 1.2 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero, por la que se crea y regula la institución del “Ararteko” (BOPV nº 63, 22 de marzo de 1985).

¹²⁶ Ararteko erakundearen antolaketa eta funtzionamenduaren Araudia, 2. artikulua (EHAA, 56. zk., 2010eko martxoaren 24koa). / Artículo 2 del Reglamento de organización y funcionamiento de la institución del Ararteko (BOPV nº 56, 24 de marzo de 2010).

¹²⁷ Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, 2008. / Gabriele Kucsko-Stadlmayer (ed.), *European Ombudsman-Institutions: A comparative legal analysis regarding the multifaceted realisation of an idea*, Springer, 2008.

¹²⁸ “Eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalak” 1966ko Eskubide Ekonomiko, Sozial eta Kulturalen Nazioarteko Itunean aitortutako eskubide guztiak dira, besteak beste etxebizitzarako eskubidea, osasun fisiko eta mentalerako eskubidea eta hezkuntzarako eskubidea. Hala, azterlan honetan bereizi gabe erabili ditugu adierazpen hauek: “eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalak”, “EESK”, “eskubide sozioekonomikoak” edo soil-soilik “gizarte-eskubideak”. / Entendemos por ‘derechos económicos, sociales y culturales’ todos aquellos derechos reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, entre otros, el derecho a la vivienda, el derecho a la salud física y mental, o el derecho a la educación. A tales efectos, en este estudio se utilizan las expresiones ‘derechos económicos, sociales y culturales’, ‘DESC’, ‘derechos socioeconómicos’ o simplemente ‘derechos sociales’ de forma indistinta.

tsonentzako oinarritzko eskubide gisa aitortzen dira hala barne zuzenbidean nola nazioarteko zuzenbidean¹²⁹. Nazio Batuetako EESKen Batzordeak, Eskubide Ekonomiko, Sozial eta Kulturalen Nazioarteko Ituna (EESKNI) betearazteko arduradunak, adierazi du giza eskubideen aldeko erakunde publikoen "lana erabakigarria izan daitekeela giza eskubideak sustatzeko eta giza eskubideen banaezintasuna eta elkarren arteko mendekotasuna bermatzeko"¹³⁰.

1978ko Konstituzioko 9.2 artikulua hauxe ezartzen du:

"Botere publikoei dagokie inguruabar zehatzak sustatzea, gizabanakoaren eta berak osatzen dituen taldeen askatasuna eta berdintasuna benetakoak eta eragingarriak izan daitezen; oztopoak kentzea, horiek haien osotasuna eragotzi edo zailtzen badute; eta herritar guztien parte-hartzea erraztea, bai bizitza politikoan, baita ekonomia-, kultura- eta gizarte-bizitzan ere".

Horrez gain, Euskal Autonomia Erkidegoko Estatutuko 9.2 artikulua ezarritakoaren arabera, euskal botere publikoei dagokie "hiritarren oinarritzko eskubide eta betebeharren erabilpen egokia" zaintzea eta bermatzea, "bizitzeko eta lan egiteko kondizioen hobekuntza ekar dezakeen politika bereziki" bultzatzea, "enpleguaren gehikuntza eta ekonomiaren egonkortasuna sustatzen lagun dezaketen neurriak" hartzea eta "gizabanakoaren eta berori sartuko den taldeen askatasuna eta berdintasuna zinezkoa eta egiazkoa izan daitezen, diratekeen oztopoak erazteko eta aldeko kondizioei eragiteko neurriak" hartzea.

Los DESC son reconocidos como derechos fundamentales para las personas tanto desde la vertiente del Derecho interno como del Derecho internacional¹²⁹. El Comité DESC de Naciones Unidas, encargado de velar por el cumplimiento del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ha afirmado que las instituciones públicas de derechos humanos "desempeñan un papel que puede ser decisivo en la promoción y la garantía de la indivisibilidad y la interdependencia de todos los derechos humanos"¹³⁰.

El artículo 9.2 de la Constitución de 1978 dispone que:

"Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social".

Asimismo, el artículo 9.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco obliga a los poderes públicos vascos a velar y garantizar "el adecuado ejercicio de los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos", impulsar "particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo", adoptar "aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica" y "remover los obstáculos para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean efectivas y reales".

¹²⁹ Gizarte-eskubideak oinarritzko eskubide gisa aitortzea da joera nagusia Zuzenbide konstituzional konparatuan. Horri dagokionez, ikus, esaterako, Guillermo Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, 95-285. or. / El reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales es la tónica general en el Derecho constitucional comparado. Al respecto, véase, por ejemplo, Guillermo Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson Reuters Aranzadi, 2012, pp. 95-285.

¹³⁰ EESKen Batzordea, 10. *Ohar Orokorra*. Giza Eskubideen aldeko Erakunde Nazionalen eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalak babesteko duten eginkizuna, NBE E/C.12/1998/20 dok., 1998ko abenduaren 1a, 3. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 10ª: La función de las instituciones nacionales de derechos humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU E/C.12/1998/25, 10 de diciembre de 1998, párrafo 3.

Bestalde, Espainiak 1977ko apirillean berretsi zuen EESKNI¹³¹. Horrez gain, nazioarteko beste itun batzuk ere berretsi ditu, hala nola giza eskubideen sistema unibertsalarena, Lanaren Nazioarteko Erakundearena eta giza eskubideak babesteko Europako sistemarena. Gainera, Espainia izan zen Europako lehen herrialdea EESKen Nazioarteko Itunaren Hautazko Protokoloa berresten, 2010eko irailean. Hori indarrean sartzean, banakoek aukera izango dute keaxak jartzeko, baldin eta eskubide horietakoren bat urratu bazaie. Nazioarteko tresna horiek denak barneko esparru juridikoaren zati dira, Konstituzioko 96.1 artikulua argitan:

“Baliozkotasunez eginiko nazioarteko itunak Espainian modu ofizialean argitaratu eta gero, barne-antolamenduaren osagai izango dira. Haien xedapenak indargabetu, aldatu edo eteteko, nahitaezkoa da itunetan euretan ezarritako moduan egitea edo nazioarteko zuzenbideko arau orokorrak betetzea”.

Karta magna horrek, 10.2 artikulua bidez, botere publikoei eskatzen die har dezatela kontuan giza eskubideen nazioarteko zuzenbidea, eta batez ere 1948ko Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsala, Konstituzioko I. Tituluan aitortutako eskubideak eta askatasunak interpretatzean.

Nazioarteko Zuzenbidearen ikuspegitik, 1969ko Tratatuaren Zuzenbideari buruzko Vienako Konbentzioak, zeinari 1972ko maiatzean atxiki baitzitzaion Espainia¹³², *“pacta sunt servanda”* izeneko printzipioa jasotzen du 26. artikuluan; horren arabera, *“indarrean den tratatu orok behartu egiten ditu alderdiak, eta haiek fede onez bete behar dituzte”*. 27. artikulua, aurrekoaren korolarioak, hauxe dio: *“Alderdiek ezingo dituzte beren barne zuzenbideko xedapenak arrazoi-*

Por otro lado, España ratificó en abril de 1977 el PIDESC¹³¹. También ha ratificado otros tratados internacionales del sistema universal de derechos humanos, de la Organización Internacional del Trabajo y del sistema europeo de protección de derechos humanos. España también fue el primer país europeo en ratificar en septiembre de 2010 el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de los DESC, que permitirá cuando entre en vigor la interposición de quejas individuales por vulneración de alguno de estos derechos. Todos estos instrumentos internacionales forman parte del marco jurídico interno en vigor a la luz del artículo 96.1 de la Constitución:

“Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno. Sus disposiciones solo podrán ser derogadas, modificadas o suspendidas en la forma prevista en los propios Tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional”.

La Carta Magna, mediante su artículo 10.2, también demanda que los poderes públicos se guíen por el Derecho internacional de los derechos humanos y, en particular, por la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su interpretación de los derechos y libertades reconocidas en el Título I de la Constitución.

Desde la perspectiva del Derecho internacional, la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, a la que se adhirió España en mayo de 1972¹³², recoge en su artículo 26 el llamado principio *“pacta sunt servanda”*, en virtud del cual *“todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe”*. El artículo 27, corolario del anterior, dispone que *“una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del*

¹³¹ BOE, 103. zk., 1977ko apirilaren 30a. / BOE nº 103, 30 de abril de 1977.

¹³² BOE, 142. zk., 1980ko ekainaren 13a. / BOE nº 142, 13 de junio de 1980.

tzat hartu tratatu bat ez betetzeko justifikazio gisa". Ohiturazko araua da hori, Nazioarteko Justizia Auzitegiak halakotzat joa. Hain zuzen, nazioarteko zuzenbide publikoaren printzipio orokortzat hartzen du estatuen arteko harremanetan ezin zaiela barne zuzenbidea gailendu nazioarteko tratatuetakoa xedapenei¹³³.

Nahiz eta esparru juridikoan sartu diren eskubide sozioekonomikoek gabezia handiak izan (horri buruz jardungo dugu aurrerago), baieztatu dezakegu Euskal Autonomia Erkidegoan indarrean den esparru juridikoak, zeinak barne hartzen baititu erkidegoko, estatuko eta nazioarteko araudiak, aitortzen duela eskubide sozioekonomikoak giza eskubideak direla.

3. Batez ere krisi-garaian politika publikoen gidari izan beharko luketen giza eskubideen printzipioak

A. Giza eskubideak unibertsalak, banaezinak eta elkarren mendekoak dira

"Giza eskubide guztiak unibertsalak, banaezinak eta elkarren mendekoak dira eta elkarren artean erlazionatuta daude. Nazioarteko modu globalean eta era bidezko eta zuzen batean hartu behar ditu giza eskubideak, berdintasuna oinarri dela eta denei pisu bera ematen diela". Hala, hotsandiz gelditu zen idatzirik Vienako Adierazpena eta Ekintza Programa, 1993ko ekainean egindako Giza Eskubideen Munduko Konferentziaren ostean¹³⁴.

Giza Eskubideen Europako Auzitegiak (GEEA) jadanik *Airey Irlandaren aurka* kasu entzutesuan (1979) adierazi zuen Giza Eskubideen

incumplimiento de un tratado". Esta es una regla consuetudinaria declarada como tal por el Tribunal Internacional de Justicia, que considera como un principio general del Derecho internacional público que en las relaciones entre Estados no puede prevalecer el Derecho interno sobre las disposiciones de los tratados internacionales¹³³.

Si bien la incorporación de los derechos socioeconómicos en el marco jurídico adolece de carencias importantes (aspecto sobre el que volveremos más adelante), podemos afirmar que el marco jurídico vigente en el País Vasco, que incluye normativa autonómica, estatal e internacional, reconoce que los derechos socioeconómicos son derechos humanos.

3. Principios de derechos humanos que deberían guiar las políticas públicas, especialmente en tiempos de crisis

A. Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes

"Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso". Así quedó solemnemente redactada la Declaración y Programa de Acción de Viena tras la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de junio de 1993¹³⁴.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) sostuvo ya en su célebre sentencia del caso *Airey c. Irlanda* (1979) que si bien el Con-

¹³³ International Court of Justice, *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, 1988ko apirilaren 26ko Iritzi Aholku-emailea, 57. paragrafoa. / International Court of Justice, *Applicability of the Obligation to Arbitrate under Section 21 of the United Nations Headquarters Agreement of 26 June 1947*, Opinión Consultiva de 26 de abril de 1988, párrafo 57.

¹³⁴ NBE: A/KONF.157/23 dok., 1993ko uztailaren 12a, 5. paragrafoa. / Doc. ONU: A/CONF.157/23, 12 de julio de 1993, párrafo 5.

Europako Hitzarmenak batez ere eskubide zibil eta politikoak jasotzen baditu ere artikuluek gehienek dituztela inplikazio ekonomiko eta sozialak, eta, beraz, ezin direla irmoki bereizi eskubide sozioekonomikoak eta Hitzarmenak aitorturiko eskubideen esparrua¹³⁵.

Gizarte-eskubideen unibertsaltasuna Konstituzioko 1.1 artikulua araberako Espainiak eratzten duen «zuzenbideko estatu sozial eta demokratikoaren» ezinbesteko elementua da. Jadanik 1950ean, T.H. Marshall, EESKNIren sustatzaileetako batek (gaur egun mundu osoko 160k dute berretsia ituna), adierazi zuen eskubide sozialek, eskubide zibilekin eta eskubide politikoekin batera, edukiz hornitzen dutela «herritartasun» kontzeptua¹³⁶. Marshallentzat, herritartasun sozialak berekin dakar, eskubide den aldetik, gizartean erabateko parte-hartzea ziurtatzeko beharrezkoa den gutxienezko ongizate-estandar bat bermatzea. Herritartasunaren ideia hori interpretazio hori oinarritzat hartuta, gizarte-bazterketak herritartasuna era aske eta erabatekoan baliatzeko ezintasuna dakar. Bigarren Mundu Gerraren ostean mendebaldeko Europar erakundeko ongizate-estatuak herritartasun-eredu horixe erantzuten dio. Ez alferrik, EESKNIren 11.1 artikulua honako hau aitortzen du: «persona orok du eskubidea beretzat eta bere familiarentzat bizi-maila egoki bat izateko, are elikadura, jantzi eta etxebizitza egokiak izateko ere, eta existentzia-baldintzak etengabe hobetzeko».

B. Berdintasuna eta bereizkeriarik eza dira giza eskubideen sistema osoaren elementu egituratzailea

Bereizkeriarik eza eta berdintasuna, beste manu batzuen artean Eskubide Zibil eta Po-

venio Europeo de Derechos Humanos recoge esencialmente derechos civiles y políticos, gran parte de sus artículos tienen implicaciones de naturaleza económica y social, por lo que no puede establecerse una separación tajante entre los derechos socioeconómicos y el ámbito de derechos reconocidos por el Convenio¹³⁵.

La universalidad de los derechos sociales es un elemento indispensable del “Estado social y democrático de Derecho” en que se conforma España según el artículo 1.1 de la Constitución. Ya en 1950, T. H. Marshall, uno de los impulsores del PIDESC (ratificado a día de hoy por 160 países de todo el mundo), sostuvo que los derechos sociales, junto con los derechos civiles y los derechos políticos, dotan de contenido al concepto de “ciudadanía”¹³⁶. Para Marshall, la ciudadanía social conlleva la garantía, en tanto en cuanto derecho, de un estándar mínimo de bienestar necesario para asegurar la participación plena en la sociedad. En base a esta interpretación de la idea de ciudadanía, la exclusión social se manifiesta en la inaccesibilidad al libre y pleno ejercicio de la ciudadanía. El Estado de bienestar construido en Europa occidental tras la Segunda Guerra Mundial responde a este modelo de ciudadanía. No en vano, el artículo 11.1 del PIDESC reconoce “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.

B. La igualdad y la no discriminación son el elemento vertebrador de todo el sistema de derechos humanos

La no discriminación y la igualdad, reconocidas en el artículo 2.1 del Pacto Internacional

¹³⁵ GEEA. *Airey Irlandaren aurka* kasua, 1979ko urriaren 9ko Epaia, 26. paragrafoa. / TEDH, *Caso Airey c. Irlanda*, Sentencia de 9 de octubre de 1979, párrafo 26.

¹³⁶ T.H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, in Jeff Manza eta Michael Sauder, *Inequality and Society*, W.W. Norton and Co., 2009, 148-154. or. (Lehenengoz 1950ean argitaratutako saiakera). / T.H. Marshall, “Citizenship and Social Class”, en Jeff Manza y Michael Sauder, *Inequality and Society*, W.W. Norton and Co., 2009, pp. 148-154. (Ensayo publicado por primera vez en 1950).

litikoen Nazioarteko Ituneko 2.1 artikuluan (EZPNI)¹³⁷ eta EESKNIko 2.2 artikuluan aitorturikoak, giza eskubideen nazioarteko arauen funtsezko osagaiak dira, eta ezinbestekoak dira giza eskubide guztiak gozatzeko eta baliatzeko.

EESKen Batzordeak argiro adierazi du *“bereizkeriarik eza berehalako eta irismen orokorreko betebeharrak dela”*¹³⁸. Bereizkeria giza eskubideen aurkako abusuen aurrean zaurgarriago izatearen kausa eta ondorioa da. Horregatik, erabateko berdintasuna bermatzeko, beharrezkoa da hala bereizkeria formala (legearen aurrekoa) nola funtsezkoa eraztea; beraz, botere publikoen eginbeharra da *“oztopoak kentzea, horiek (eskubideen osotasuna) eragotzi edo zailtzen badute; eta herritar guztien parte-hartzea erraztea, bai bizitza politikoan, baita ekonomia-, kultura-, eta gizarte-bizitzan ere”* (1978ko Konstituzioko 9.2 artikulua).

Berdintasun funtsezko edo materialarekiko konpromisoa izateko, noraezekoa da botere publikoek arreta berezia ematea talde zaurgarienei edo baztertuta geratzeko arriskuan direnei: *“Are baliabide aldetik muga larriak daudenean ere, direla doikuntza-prozesu baten ondorio, atzeraldi ekonomiko baten ondorio edo beste faktore batzuen ondorio, egiaz gizarteko kide zaurgarrienak babes litezke eta babestu behar dira, kostu txiki samarreko programak ezarriz”*¹³⁹.

Gizarte-eskubideen unibertsaltasunak, nahiz eta ez duen uniformetasun ekonomiko absoluturik eskatzen gizarteko kide guztien artean, ongizate aldetik gogobetetzeko gutxieneko batzuk eskatzen ditu, bai eta desberdintasun ekonomikoa pixkanaka gutxitzea ere.

de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)¹³⁷ y el artículo 2.2 del PIDESC, entre otros preceptos, son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de todos los derechos humanos.

El Comité DESC ha afirmado con claridad que *“la no discriminación es una obligación inmediata y de alcance general”*¹³⁸. La discriminación es causa y efecto de una mayor vulnerabilidad ante los abusos contra los derechos humanos. Por ello, para garantizar la igualdad plena es necesario erradicar tanto la discriminación formal (ante la ley) como la sustantiva, por lo que los poderes públicos deben *“remover los obstáculos que impidan o dificulten (la plenitud de derechos) y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”* (artículo 9.2 de la Constitución de 1978).

El compromiso con la igualdad sustantiva o material exige que los poderes públicos presten particular atención a los colectivos más vulnerables o en riesgo de exclusión: *“Aun en tiempos de limitaciones graves de recursos, causadas sea por el proceso de ajuste, de recesión económica o por otros factores, se puede y se debe en realidad proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas de relativo bajo costo”*¹³⁹.

Si bien no exige una uniformidad económica absoluta entre todos los miembros de la sociedad, la universalidad de los derechos sociales demanda unos mínimos satisfactorios de bienestar, así como una progresiva reducción de la desigualdad económica.

¹³⁷ Hori ere berretsi du Espainiak (BOE, 103. zk., 1977ko apirilaren 30a). / También ratificado por España (BOE nº 103, 30 de abril de 1977).

¹³⁸ EESKen Batzordea, 20. *Ohar Orokorra: Bereizkeriarik eza eta eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalak*, NBE: E/C.12/GC/20 dok., 2009ko uztailaren 2a, 7. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 20ª: La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU: E/C.12/GC/20, 2 de julio de 2009, párrafo 7.

¹³⁹ EESKen Batzordea, 3. *Ohar Orokorra: Alderdi diren Estatuon betebeharren izaera*, NBE E/1991/23 dok., 1990eko abenduaren 14a, 12. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 3ª: La índole de las obligaciones de los Estados partes*, doc. ONU E/1991/23, 14 de diciembre de 1990, párrafo 12.

C. Botere publikoek eskubide sozioekonomikoak errespetatu, babestu eta bete behar dituzte

Botere publikoek, EESKei dagokienez, hiru betebeharrak dituzte. *Errespetatzeko betebeharra* beteko bada, administrazioak ez du eragotzi behar eskubide horiek gozatu ahal izatea (esate baterako, osasun-laguntza edo hezkuntza ukatzea pertsona bati, diskriminatzailea izateagatik debekatuta dagoen faktore baten zioz). *Babesteko betebeharra* beteko bada, administrazioak prebenitu eta eragotzi egin behar du hirugarrenek giza eskubideak urratu ditzaten (esate baterako, ikastetxe pribatu batek ikasle bat ez onartu nahi izatea bere jatorri etniko edo nazionalagatik, bere sexu-orientazioagatik eta abar). Azkenik, *gauzatzeko edo betetzeko betebeharra* beteko bada, botere publikoek beharrezko neurriak sustatu behar dituzte eskubide horiek progresiboki gauzatzeko¹⁴⁰.

D. Eskubide sozioekonomikoak progresiboki gauzatu behar dira, "bide egoki guztietatik" erabil litezkeen "baliabide guztiak erabili arte"

EESKNlko 2.1 artikularekin bat etorritik:

"Itun honetako alderdi-estatu guztiek konpromisoa hartzen dute neurriak hartzeko, bai nork bere aldetik, bai nazioarteko laguntza eta lankidetzaren bidez, harik eta hemen aitortutako eskubideak erabateko eragingarritasuna progresiboki lortzeko bide egoki guztietatik erabili litzaketen baliabide guztiak erabili arte, ho-

C. Los poderes públicos deben respetar, proteger y cumplir los derechos socioeconómicos

Las obligaciones de los poderes públicos con respecto a los DESC tienen una triple dimensión. La *obligación de respetar* exige que la administración se abstenga de interferir en el disfrute de estos derechos (por ejemplo, denegando la atención sanitaria o la educación a una persona en razón de un factor prohibido por discriminatorio). La *obligación de proteger* exige que la administración prevenga e impida la comisión de violaciones de derechos humanos por parte de terceros (por ejemplo, en el caso de un centro educativo privado que se niegue a admitir a un estudiante por su origen étnico o nacional, su orientación sexual, etc.). Finalmente, la *obligación de realizar o cumplir* exige que los poderes públicos promuevan la adopción de las medidas necesarias para materializar la realización progresiva de estos derechos¹⁴⁰.

D. Los derechos socioeconómicos deben ser realizados progresivamente "hasta el máximo de los recursos" disponibles "por todos los medios apropiados"

Conforme al artículo 2.1 del PIDESC:

"Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particu-

¹⁴⁰ Katalogazio horren jatorria Asbjorn Eide-ren *The Right to Adequate Food as a Human Right* txostena da: NBE E/CN.4/Sub.2/1987/23 dok., 1987ko uztailaren 7a, 66-69. paragrafoak. Orduetik, hiruko sailkapen hori hartu du Nazio Batuetako EESKen Batzordeak ere, eta ia aho batezkoa da doktrinan. / El origen de esta catalogación se encuentra en el informe de Asbjorn Eide, *The Right to Adequate Food as a Human Right*, doc. ONU: E/CN.4/Sub.2/1987/23, 7 de julio de 1987, párrafos 66-69. Desde entonces, esta clasificación tripartita ha sido acogida por el Comité DESC de Naciones Unidas y es prácticamente unánime en la doctrina.

*rien barnean dela, bereziki, lege-
gintza-neurriak hartzea”.*

“Bide egoki guztietatik” adierazpena zentzu zabalean interpretatu behar da. Botere publikoek zehaztu behar dute, haiek baitute informazio garrantzizkoa, zein diren biderik egokienak eskubide horiek progresiboki gauzatzeko. Horrek esan nahi du administrazioak frogak bere gain hartu behar duela, eta frogatu behar duela hartutako neurriak eta politikak egokiak direla eskubide sozioekonomikoak maila egokian betetzen direla bermatzeko¹⁴¹. Azken batean, tresna bat egokia izango da gizarte-eskubideak gauzatzeko eraginkorra bada¹⁴².

“Erabilgarri dauden baliabide guztiak” esapideari dagokionez, EESKen Batzordeak adierazi du politika publikoak “egokiak” edo “arrazoizkoak” diren zehazteko hauxe aztertu behar dela: hartutako neurriek kontuan hartzen ote duten pertsona eta talderik zaugarrienen egoera ezegonkorra, neurriak diskriminatzaileak ote diren, eta lehentasunik ematen ote zaien baztertuta edo baztertuta geratzeko arriskuan daudenei. Baliabideen mugari buruzko argudioen aurrean, besteak beste, Batzordeak irizpide objektibo hauek proposatzen ditu: a) herrialdearen garapen-maila; b) balizko arau-haustearen larritasuna, eskubideen oinarritzko edukia oinarritzat hartuta; c) herrialdearen egoera ekonomikoaren larritasuna; d) botere publikoek erabilgarri dituzten baliabide mugatuekin beste premia garrantzizko eta presazko batzuk asebetetze behar izatea (esate baterako, hondamendi natural bat); eta e) botere publikoek ahaleginik egin ote duten kostu txiki samarreko aukerak bilatzeko; eta f) nazioarteko laguntza eskatzea¹⁴³.

*lar la adopción de medidas le-
gislativas, la plena efectividad de
los derechos aquí reconocidos”.*

La expresión “por todos los medios apropiados” debe ser interpretada en un sentido amplio. Dado que son los que cuentan con la información relevante, son los propios poderes públicos los que han de determinar qué medios son más apropiados para realizar progresivamente estos derechos. Esto significa que la administración debe asumir la carga de la prueba y demostrar que las medidas y políticas adoptadas son las idóneas para garantizar un adecuado nivel de cumplimiento de los derechos socioeconómicos¹⁴¹. El carácter apropiado de un instrumento depende en última instancia de su eficacia para la materialización de los derechos sociales¹⁴².

Respecto a los “recursos máximos disponibles”, el Comité DESC ha señalado que para determinar si las políticas públicas son “adecuadas” o “razonables” hay que examinar si las medidas adoptadas tienen en cuenta la precaria situación de las personas y grupos más vulnerables, si las medidas no son discriminatorias y si se da prioridad a las situaciones de exclusión o en riesgo de exclusión. Frente a los argumentos de la limitación de recursos, entre otros, el Comité propone los siguientes criterios objetivos: a) el nivel de desarrollo del país; b) la gravedad de la presunta infracción, en base al contenido básico de los derechos; c) la gravedad de la situación económica del país; d) la existencia de otras necesidades importantes y urgentes que los poderes públicos deban satisfacer con los recursos limitados disponibles (por ejemplo, un desastre natural); e) si los poderes públicos han hecho un esfuerzo por encontrar opciones de relativo bajo costo; y f) la solicitud de asistencia internacional¹⁴³.

¹⁴¹ EESKen Batzordea, 3. Ohar Orokorra, 1990, 4. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 3ª*, 1990, párrafo 4.

¹⁴² EESKen Batzordea, 9. Ohar Orokorra: *Itunaren barne aplikazioa*; NBE: E/C.12/1998/24 dok., 1998ko abenduaren 3a, 5. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 9ª: La aplicación interna del Pacto*, doc. ONU: E/C.12/1998/24, 3 de diciembre de 1998, párrafo 5.

¹⁴³ EESKen Batzordea, *Itunaren Hautazko Protokoloarekin bat etorritik erabilgarri dauden baliabide guztiak erabili arteko neurriak hartzeko betebeharraren ebaluazioa: Adierazpena*, NBE: E/C.12/2007/1 dok., 2007ko irailaren 21a, 8. eta 10. paragrafoak. / Comité DESC, *Evaluación de la obligación de adaptar medidas hasta el ‘máximo de los recursos de que disponga’ de conformidad con un Protocolo Facultativo del Pacto: Declaración*, doc. ONU: E/C.12/2007/1, 21 de septiembre de 2007, párrafos 8 y 10.

Nahiz eta EESKNiko 2.1 artikulua pixkanaka gauzatzeaz mintzo den, EESK-k giza eskubide gisa aitortzeak berekin dakar behintzat eskubide bakoitzaren *"funtsezko mailak"* asebetetzeko gutxieneko betebeharra. Betebehar gutxieneko eta zuzenekorik ez balego, eskubide horien aitorten formalak ez luke, hein handi batean, zentzurik izango. *"Alderdi-estatuak gutxieneko betebeharrak bete ez izana baliabide erabilgarririk ez izateari egotzi ahal izan diezaioten, frogatu behar dute ahalegin osoa egin dutela erabilgarri dituzten baliabide guztiak erabiltzeko, gutxieneko betebehar horiek lehentasunez asebetetzeko ahaleginean"*¹⁴⁴. Beste behin, botere publikoek frogatu behar dute, eta ez herritarrek eta ezta gizarte-erakundeek ere, zein diren biderik egokienak pertsonen ongizaterako bizi-maila egokiak gauzatzeko.

Eskubide bakoitzaren funtsezko mailak bermatzeaz gain, berehalako beste betebehar batzuk hauexek dira: jadanik aipaturiko diskriminatze-ko debekua eta gizarte-eskubideak pixkanaka gauzatzeko dituzten neurriak hartzeko betebeharra. Nahiz eta neurriek ondorio progresiboak izan ditzaketen, berehalako betebeharra da neurri horiek hartzea.

E. Eskubide sozioekonomikoen inguruko neurri atzerakorrak onartezinak dira, printzipioz

EESK-k pixkanaka gauzatzeko betebeharrak berekin dakar, orobat, neurri atzerakorrak edo berariazko atzerapen-neurriak debekatzea. Ezin da hartu jadanik eskubide batzuek lortu duten babes-maila gutxitzeko neurriak. Jadanik eratu diren eskubideak murriztea edo gutxitzea edo eskubide bat baliatzeko beharrezko legedia indargabetzea berariazko atzerapen-neurrien etsenplu dira, eta Nazio Batuetako EESKen Batzordeak EESKNiren *prima facie*

Si bien el artículo 2.1 del PIDESC habla de realización progresiva, el reconocimiento de los DESC en tanto que derechos humanos lleva aparejada la obligación mínima de satisfacción de por lo menos *"niveles esenciales"* de cada derecho. Si no existiera esta obligación mínima y directa, el reconocimiento formal de estos derechos carecería en gran medida de razón de ser. *"Para que cada Estado Parte pueda atribuir su falta de cumplimiento de las obligaciones mínimas a una falta de recursos disponibles, debe demostrar que ha realizado todo esfuerzo para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas"*¹⁴⁴. Una vez más, son los poderes públicos, y no la ciudadanía ni las organizaciones sociales, los que soportan la carga de la prueba respecto a los medios más apropiados para la materialización de niveles de vida adecuados para el bienestar de las personas.

Además de la garantía de niveles esenciales de cada derecho, otras obligaciones de carácter inmediato son la ya mencionada prohibición de discriminar y la obligación de adoptar medidas encaminadas a la realización progresiva de los derechos sociales. Si bien las medidas pueden tener efectos progresivos, la adopción de dichas medidas es una obligación inmediata.

E. Las medidas regresivas en relación con los derechos socioeconómicos son en principio inadmisibles

La obligación de realizar progresivamente los DESC conlleva también una prohibición de medidas regresivas o de retroceso deliberado. No se puede adoptar medidas encaminadas a reducir el nivel de protección que algunos derechos ya hayan alcanzado. La restricción o limitación de los derechos que ya se han plasmado o la derogación de la legislación necesaria para ejercer un derecho son ejemplos de medidas de retroceso deliberadas, que el Comité DESC de Naciones

¹⁴⁴ EESKen Batzordea, 3. Ohar Orokorra, 1990, 10. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 3ª*, 1990, párrafo 10.

urraduratzat dauzka, non eta Estatuak ez duen frogatzen guztiz justifikatuta daudela, Itunean aurreikusitako eskubideen osotasunari erreferentzia eginda eta erabilgarri dauden baliabide guztiak erabat erabili direlako¹⁴⁵. Beraz, Estatuak justifikatu behar du herritarren aurrean bere politiken egokitasuna.

F. Botere publikoek beren ekintzen kontuak eman behar dituzte eta ordainerako, informazioa eskuratzeko eta herritarren parte-hartze aktiborako eskubideak bermatu behar dituzte

Kontuak emateko prozesuaren bidez, administrazioak giza eskubideen inguruko betebeharrak, batez ere eskubide sozioekonomikoei dagozkienak, nola bete dituen erakutsi, azaldu eta justifikatzen du. Bestalde, kontuak emateko prozesuak titularrei aukera ematen die gobernuak giza eskubideei dagokienez zer lehentasun dituzten ulertzeko. Prozesu horretatik ondorioztatzen bada botere publikoek gizarte-eskubideren bat urratu dutela, eskubideen titularrek aukera izan behar dute baliabide eragingarri bat eta ordaina eskuratzeko¹⁴⁶.

Ordain-modalitate eragingarri bat errekurso judiziala da. Nahiz eta EESKNIK ez duen berariaz aurreikusten gizarte-eskubideen galdagarritasun judiziala (edo justiziabilitatea), EESKEN Batzordeak baieztatu du 2.1 artikuluko erreferentzian "bide egoki guztien" mendekotzat jo litekeela:

"Itunean ez dago aitorturiko eskubiderik sistematariko gehien-

Unidas considera una violación *prima facie* del PIDESC, a menos que el Estado pueda demostrar que se justifican plenamente por la referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto de la plena utilización del máximo de los recursos disponibles¹⁴⁵. Por lo tanto, el Estado soporta la carga de justificar ante la ciudadanía la idoneidad de sus políticas.

F. Los poderes públicos deben rendir cuentas por sus acciones, garantizar el derecho a la reparación, el acceso a la información y la participación activa de la ciudadanía

La rendición de cuentas es el proceso por el cual la administración muestra, explica y justifica cómo ha dado cumplimiento a sus obligaciones en relación con los derechos humanos, especialmente los derechos socioeconómicos. El proceso de rendición de cuentas también proporciona a los titulares de derechos la oportunidad de comprender cuáles son las prioridades de los gobiernos en relación con los derechos humanos. En el caso de que de este proceso se dedujera que los poderes públicos han incurrido en la vulneración de algún derecho social, los titulares de derechos deben tener acceso a un recurso efectivo y a la *reparación*¹⁴⁶.

Una modalidad de reparación efectiva es el recurso judicial. Si bien el PIDESC no prevé expresamente la exigibilidad judicial (o justiciabilidad) de los derechos sociales, el Comité DESC ha afirmado que puede entenderse subsumida en la referencia del artículo 2.1 a "todos los medios apropiados":

"No hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda

¹⁴⁵ EESKEN Batzordea, 3. *Ohar Orokorra*, 1990, 9. paragrafoa; Giza Eskubideen aldeko goi-mandataria, *Eskubide ekonomiko sozial eta kulturaleri buruzko araudiaren aplikazioari buruzko txostena*, NBE: E/2009/90 dok., 2009ko ekainaren 8a, 15. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 3ª*, 1990, párrafo 9; Alta Comisionada para los Derechos Humanos, *Informe sobre la aplicación de la normativa sobre los derechos económicos, sociales y culturales*, doc. ONU: E/2009/90, 8 de junio de 2009, párrafo 15.

¹⁴⁶ Helen Potts, *Accountability and the Right to the Highest Attainable Standard of Health*, University of Essex: Human Rights Centre, 2008, 13-30. or. / Helen Potts, *Accountability and the Right to the Highest Attainable Standard of Health*, University of Essex: Human Rights Centre, 2008, pp. 13-30.

*gehienetan behintzat justiziabilitate-alderdi esanguratsu batzuk badituztela jo ezin denik. (...) Beraz, definizioz auzitegien esparrutik kanpo kokatuko lituzkeen eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalen sailkapen zurrun bat egitea arbitrarioa eta bateraezina litzateke eskubideak (...) banaezinak eta elkarren mendekoak direla dioen printzipioarekin*¹⁴⁷.

*considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de justiciabilidad. (...) La adopción de una clasificación rígida de los derechos económicos, sociales y culturales que los sitúe, por definición, fuera del ámbito de los tribunales sería, por lo tanto, arbitraria e incompatible con el principio de que los (...) derechos son indivisibles e interdependientes*¹⁴⁷.

EESKen justiziabilitatea ez da aieru teoriko huts bat. Jadanik bada kontinente guztietako herrialde askotako epaitegietan egindako eskubide horien aitorten eta aplikazioaren etsenpluen bilduma bat¹⁴⁸. Gainera, azterlan enpiriko oraintsukoenek baieztatzen dute inguruabar jakin batzuetan eskubide sozioekonomikoei buruzko auzipetze estrategikoak ondorio positibo bat izan dezakeela, kasu konkretuaz harago eta gizartean baztertuta dauden biztanleria-sektore handietan¹⁴⁹.

La justiciabilidad de los DESC no es una mera conjetura teórica. Hay ya una colección de ejemplos de reconocimiento y aplicación de estos derechos ante los tribunales en muchos países de todos los continentes¹⁴⁸. Además, estudios empíricos recientes confirman que en determinadas circunstancias la litigación estratégica sobre derechos socioeconómicos puede tener un efecto positivo más allá del caso concreto y sobre amplios sectores de población socialmente excluida¹⁴⁹.

Espanian, ordea, EESKen justiziabilitatea hainbat oztopok blokeatua dago. Espainiako Konstituzioak beste eskubide batzuei baino babes-berme gutxiago ematen die EESKei, hezkuntzarako eskubidea alde batera utzita. Konstituzioko 53.3 artikulua ezartzen duenez, osasunerako eskubidea (43. artikulua) eta etxebizitzarako eskubidea (47. artikulua) "politika sozial eta ekonomikoaren printzipio gidariak" dira, eta soil-soilik berorien lege-garapenarekin bat etorri gauza liteke horien gal-

En España, sin embargo, la justiciabilidad de los DESC está bloqueada por diversos obstáculos. La Constitución española otorga a los DESC, a excepción del derecho a la educación, menores garantías de protección que a otros derechos. El artículo 53.3 de la Constitución establece que derechos como la salud (artículo 43) o la vivienda (artículo 47) son "principios rectores de la política social y económica" cuya exigibilidad y justiciabilidad solo puede materializarse de acuerdo con el desarrollo legislativo de los

¹⁴⁷ EESKen Batzordea, 9. *Ohar Orokorra*, 1998, 3 eta 10. paragrafoak. / Comité DESC, *Observación General 9ª*, 1998, párrafos 3 y 10.

¹⁴⁸ Esate baterako, International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*, 2008. Ikus EESKetarako Nazioarteko Sareko jurisprudenzia-datuak ere: http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang_id=13441. / Por ejemplo, International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative Experiences of Justiciability*, 2008. Véase también la base de datos de jurisprudencia de la Red Internacional para los DESC: http://www.escri-net.org/caselaw/caselaw.htm?attribLang_id=13441.

¹⁴⁹ Daniel M. Brinks y Varun Gauri, *The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights*, Policy Research Working Paper 5999, The World Bank Development Research Group, 2012ko martxoan. / Daniel M. Brinks y Varun Gauri, *The Law's Majestic Equality? The Distributive Impact of Litigating Social and Economic Rights*, Policy Research Working Paper 5999, The World Bank Development Research Group, marzo de 2012.

dagarritasuna eta justiziabilitatea¹⁵⁰. Praktikan, *“hala estatuko nola erkidegoetako legeriak eta politikek ez dute zehazten, oro har, eskubidearen edukia, ez eta horri nork erantzungo dion ere. Eta jakinekoa da edukia garbi ez duten eskubideak erraz urra daitezkeela, nekez galda daitezkeela eta aukera gutxiago dagoela justiziaren aurrean erreklamatzeko”*¹⁵¹.

Konstituzioko oinarritzko eskubideen mailaketaren ondorioak batez ere agerian geratzen dira krisi ekonomikoko garai hauetan. Urrutirago joan gabe, *Osasun Sistema Nazionalaren (SNS) iraunkortasuna bermatzeko eta prestazioen kalitatea eta segurtasuna hobetzeko premiazko neurriei buruzko apirilaren 20ko 16/2012 Lege-dekretuko zioen azalpenean*¹⁵², Espainiako Gobernuak lege-dekretuaren tresna arauemailea erabili izana hauxe esanez justifikatzen du: osasunerako eskubidea denez gero, 86. artikuluko konstituzio-betekizuna *«erlaxatu egiten da, Konstituzioko I. Tituluko III. Kapituluko politika sozial eta ekonomikoaren printzipio gidari bat delako»*¹⁵³.

Kontuak eman behararekin eta ordainerako eskubidearekin batera –ordain judiziala barne dela–, honako hauek ere printzipio garrantzitsuak dira: *gardentasuna, informaziorako sarbidea eta parte-hartze aktiboa*. Giza Eskubideen Europako Auzitegiak «informazioa jasotzeko askatasuna» nozioaren interpretazio

mos¹⁵⁰. En la práctica, *“la legislación y las políticas, tanto a nivel estatal como autonómico, no precisan el contenido del derecho, por lo general, ni quien responde al respecto. Y ya es sabido que un derecho cuyo contenido no está claro, es un derecho fácilmente vulnerable, difícilmente exigible y con menores posibilidades de ser reclamado ante la justicia”*¹⁵¹.

Los efectos de la distinta graduación de los derechos fundamentales en la Constitución son particularmente visibles en estos momentos de crisis económica. Sin ir más lejos, en la Exposición de Motivos del Decreto-ley 16/2012, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones¹⁵², el Gobierno español justifica el uso de la herramienta normativa del decreto-ley señalando que, dado que se trata del derecho a la salud, el requisito constitucional del artículo 86 *“se relaja al encontrarnos en presencia de un principio rector de la política social y económica del Capítulo III del Título I de la Constitución”*¹⁵³.

Junto a la rendición de cuentas y el derecho a la reparación, incluyendo la reparación judicial, otros principios importantes son la *transparencia, el acceso a la información y la participación activa*. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha elaborado progresivamente una interpretación extensiva de la noción “libertad

¹⁵⁰ Konstituzioko 53.3 artikulua: *“Hirugarren kapituluaren aitortutako printzipioak onartu, errespetatu eta babestu egin behar dira, eta legeria positiboak, eginera judizialek eta botere publikoen jardunak horietatik izango dituzte kontuan. Jurisdikzio arruntean halakoak alegatu ahal izateko, nahitaezkoa da haiek garatzen dituzten legeak aintzakotzat hartzea”*. / Artículo 53.3 de la Constitución: *“El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos. Solo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen”*.

¹⁵¹ Amnesty International, Derechos a la intemperie: *Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España, 2011, 8. or.* / Amnistía Internacional, Derechos a la intemperie: *Obstáculos para hacer valer los derechos económicos, sociales y culturales en España, 2011, p. 8.*

¹⁵² BOE, 98. zk., 2012ko apirilaren 24koa. / BOE nº 98, 24 de abril de 2012.

¹⁵³ Konstituzioko 86.1 artikulua: *“Aparteko eta presazko beharrezko dagoenetan, Gobernuak behin-behineko lege-xedapenak eman ditzake, lege-dekretuen forma hartuz; horiek ezingo dute eraginik sortu estatutuen oinarritzko erakundeei buruzko antolamenduan, Lehenengo Tituluak arautzen dituen herritarren eskubide, eginbehar eta askatasunetan, autonomia-erkidegoen araubidean, ezta hauteskundeei buruzko zuzenbide orokorrean ere”*. / Artículo 86.1 de la Constitución: *“En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes y que no podrán afectar al ordenamiento de las instituciones básicas del Estado, a los derechos, deberes y libertades de los ciudadanos regulados en el Título Primero, al régimen de las Comunidades Autónomas, ni al derecho electoral general”*.

hedakor bat egin du progresiboki (Giza Eskubideen Europako Hitzarmeneko 10.1 artikulua), eta aitortu du badela informazioa eskuratzeko eskubide bat¹⁵⁴. Ozeano Atlantikoaren beste aldean, Giza Eskubideen Amerika Arteko Gortea oso irekia agertu da goraka egiten ari den eskubide horrekin:

“Estatuaren jarduna kudeaketa publikoaren publizitate eta gardentasunaren printzipioek gidatu behar dute; beraz, haren jurisdikziopean dauden pertsonen estatu-kudeaketen kontrol demokratikoa egin dezakete eta funtzio publikoak behar bezala betetzen ari ote diren eztabaidatu, ikertu eta hausnar dezakete. Estatuaren kontrolpean dagoen interes publikoko informazioa eskuratzeko bide eman dezake kudeaketa publikoan parte hartzeko, informazio hori eskuratuta egin daitekeen gizarte-kontrolaren bidez. (...) Iritzi publikoaren bidez egiten den kontrol demokratikoak estatu-jardueren gardentasuna bultzatzen du eta funtzionarioen kudeaketa publikoaren gaineko erantzukizuna sustatzen du. Horregatik, pertsonen kontrol demokratikoa egin ahal izan dezaten, Estatuak bermatu egin behar du bere kontrolpean duen interes publikoko informazioa eskuratu ahal izatea. Kontrol demokratiko hori baliatzeko modua emanda, pertsonen gizartearen interesetan gehiago parte hartu ahal izatea sustatzen da”¹⁵⁵.

de recibir información” (artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), reconociendo la existencia de un derecho de acceso a la información¹⁵⁴. Al otro lado del océano Atlántico, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha mostrado particularmente receptiva hacia este derecho emergente:

“El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso. (...) El control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad”¹⁵⁵.

¹⁵⁴ GEEA, *Társasag a Szabadságjogokért Hungariaren aurka* kasua, 2009ko apirilaren 14ko Epaia, 35-36. eta 38. paragrafoak. / TEDH, *Caso Társasag a Szabadságjogokért c. Hungría*, Sentencia de 14 de abril de 2009, párrafos 35-36 y 38.

¹⁵⁵ Giza Eskubideen Amerika Arteko Gortea, *Claude Reyes eta beste batzuk Txileren aurka* kasua, 2006ko irailaren 19ko Epaia, 86-87. or. / Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Claude Reyes y otros c. Chile*, Sentencia de 19 de septiembre de 2006, párrafos 86-87.

Parte-hartze aktiboari dagokionez, bi noranzkoko da gizarte-eskubideen babes-maila ego-ki batekin duen erlazioa. Batetik, biztanleen parte-hartze aktiboa botere publikoek kontuak emateko duten prozesu ireki eta zabal baten parte da. Hau da, botere publikoek giza eskubideei dagokienez dituzten betebeharrak beteko badituzte, herritarren parte-hartze aktiboa errespetatu eta sustatu behar dute. Eta, bestetik, gizarte-eskubideak neurri egokian eskuratzea beharrezko baldintza da, nahiz eta aski ez izan, parte-hartze politikoa askatasunez eta berdintasun-baldintzetan egin dadin. Gizarte-bazterketa, beraz, bi gabeziaren emaitza da: batetik, oinarritzko gizarte-eskubideak (hezkuntza, osasuna, etxebizitza eta abar) eskuratu ezina, eta, bestetik, erabakiak hartzeko prozesuen ikusezintasuna eta prozesu horietan parte hartu ezina. Eskubide sozioekonomikoak gauzatzeko politika publikorik ez izatea oztopo bat da baztertuta geratzeko arriskuan dauden pertsonak komunitateko kide senti daitezen, eta, ondorioz, hondatu egiten du prozesu demokratikoa.

4. Praktikan, zer esan nahi du politika publikoek giza eskubideen printzipioetan oinarritu behar dutelako ideiak?

A. Barne legediak giza eskubideen oinarritzko edukia bermatu behar du, Giza Eskubideen Nazioarteko Zuzenbidearekin bat etorritz

Aurrez adierazi dugu jadanik Konstituzioko 10.2 artikulua zer xedatzen duen:

"Konstituzioak aitortzen dituen oinarritzko eskubideei eta askatasunei buruzko arauak interpretatzeko, kontuan hartuko da

Respecto a la participación activa, su relación con un adecuado nivel de protección de los derechos sociales es bidireccional. Por un lado, la participación activa de la población es elemento integrante de un proceso abierto y amplio de rendición de cuentas de los poderes públicos. Es decir, el respeto y la promoción de la participación activa de la ciudadanía son condicionantes del cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en relación con los derechos humanos. Y, por otro lado, un adecuado nivel de acceso a derechos sociales constituye una condición necesaria, si bien no suficiente, para la participación política en libertad y en igualdad de condiciones. La exclusión social es por lo tanto el resultado de una doble carencia: por un lado, la falta de acceso a derechos sociales fundamentales (educación, sanidad, vivienda, etc.), y por otro lado, la falta de visibilidad y participación en los procesos de toma de decisiones. La ausencia de políticas públicas destinadas a materializar los derechos socioeconómicos constituye un óbice para el sentimiento de pertenencia a la comunidad por parte de las personas en riesgo de exclusión y, en consecuencia, mina el proceso democrático como tal.

4. En la práctica, ¿en qué se traduce la idea de que las políticas públicas deben estar basadas en principios de derechos humanos?

A. La legislación interna debe garantizar el contenido esencial de los derechos humanos de acuerdo con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

Señalábamos previamente que el artículo 10.2 de la Constitución dispone que:

"Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de

Giza Eskubideen Adierazpen Unibertsala, bai eta gai berberren inguruan Espainiak berretsi dituen nazioarteko tratatuak eta itunak ere”.

Konstituzio Auzitegiak ondorioztatu duenez, paragrafo horrek ez die konstituzio-mailarik ematen giza eskubideen nazioarteko tratatuetan jasotako eskubideei, baina, hala ere, *“gure Konstituzioan ere ezartzen ez diren arte (...) horko manuak tratatu edo hitzarmen horien edukiarekin bat etorri interpretatu behar dira, eta, beraz, praktikan, eduki hori gure Konstituzioko I. tituluko bigarren kapituluak adierazten duen eskubide eta askatasunen eduki konstituzionalki aitortu bat bihurtzen da, nolabait”*¹⁵⁶.

Eskubide zibil eta politikoei dagokienez, EZPNiko 2.2 artikularekin bat etorri, botere publikoek beharrezko neurriak hartu behar dituzte nazioarteko tratatu horretan aitortutako eskubideak estatu barruan eragingarriak izango direla bermatzeko.

“Alderdi-estatu bakoitzak konpromisoa hartzen du, bere konstituzio-prozedurekin eta Itun honetako xedapenekin bat etorri, beharrezko neurriak hartzeko, lege-xedapenak edo Itun honetan aitortuta dauden eta beste lege-xedapen edo beste izaera bateko xedapenek bermatzen ez dituzten beste izaera bateko xedapenak emateko”.

Nazio Batuetako Giza Eskubideen Batzordeak, manu horretan jasotako betebeharrari dagokionez, hauxe adierazi du: *“Ez du onartzen erreserbarik eta berehalakoa da. Betebehar*

conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”.

El Tribunal Constitucional ha deducido que, si bien dicho párrafo no otorga rango constitucional a los derechos consagrados en los tratados internacionales de derechos humanos *“en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, (...) obliga a interpretar los correspondientes preceptos de esta de acuerdo con el contenido de dichos Tratados o Convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución”*¹⁵⁶.

En relación con los derechos civiles y políticos, de acuerdo con el artículo 2.2 del PIDCP, los poderes públicos deben adoptar las medidas necesarias para garantizar la efectividad a nivel interno de los derechos reconocidos en dicho tratado internacional:

“Cada Estado Parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

El Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que la obligación recogida en dicho precepto *“no admite reservas y es inmediata. No se puede justificar el incumpli-*

¹⁵⁶ Konstituzio Auzitegiaren 36/1991 Epaia, otsailaren 14koa, 5. Oinarri Juridikoa. / Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1991, de 14 de febrero, Fundamento Jurídico 5º.

*hori bete ez izana ezin da justifikatu Estatuaren barneko kontsiderazio politiko, sozial, kultural edo ekonomikoak aipatuta*¹⁵⁷.

Gizarte-eskubideei dagokienez, nahiz eta EESKNIk ez duen zehazten zein diren bide egokiak ituneko arauak barne izaerarekin aplikatzeko, *“juridikoki lotesleak diren giza eskubideei buruzko nazioarteko arauak zuzenean eta berehala aplikatu behar dira alderdi-estatu bakoitzeko barne-sistema juridikoan; hala, interesdunei bide emango zaie beren eskubideen babesa epaile eta auzitegi nazionalen erreklamatzeko*»; giza eskubideei buruzko nazioarteko zuzenbidea etxekotzeko hautatutako bideek *«egokiak izan behar dute*”, EESKNItik eratorritako *“betebeharrak erabat betetzearekin koherenteak diren emaitzak ekartzeko*¹⁵⁸.

Botere publikoek gaur egungo krisi ekonomikoaren testuinguruan hartutako doikuntza neurrien jakitun, Nazio Batuetako EESKen Batzordeak, aurtengo maiatzeko bere azken oharretan, hauxe gomendatu zion Espainiari:

*“Berma dadila hartutako austeritate-neurri guztiak Ituneko eskubide guztien gutxieneko funtsezko edukiarekin bat etor daitezten, eta har daitezela beharrezko neurri egoki guztiak funtsezko eduki hori edozein inguruabarretan babesteko, batez ere gizarte-egoera ahulean dauden edo baztertuta dauden pertsonentzat eta taldeentzat*¹⁵⁹.

Botere publikoek bermatu behar dute Konstituzioan eta nazioarteko zuzenbidean ezarritako eskubideen lege-garapenak giza eskubide

*a consideraciones de carácter político, social, cultural o económico dentro del Estado*¹⁵⁷.

En relación con los derechos sociales, si bien el PIDESC no concreta cuáles serían los medios adecuados para la aplicación interna de sus reglas, *“las normas internacionales sobre derechos humanos jurídicamente vinculantes deben operar directa e inmediatamente en el sistema jurídico interno de cada Estado Parte, permitiendo así a los interesados reclamar la protección de sus derechos ante los jueces y tribunales nacionales”*; los medios escogidos para la domesticación del Derecho internacional de los derechos humanos *“deben ser apropiados en el sentido de producir resultados coherentes con el pleno cumplimiento de las obligaciones”* derivadas del PIDESC¹⁵⁸.

Concedor de las medidas de ajuste adoptadas por los poderes públicos en el contexto de la crisis económica actual, en sus Observaciones Finales de mayo del presente año, el Comité DESC de Naciones Unidas recomendó a España:

*“Garantizar que todas las medidas de austeridad adoptadas identifiquen el contenido mínimo esencial de todos los derechos del Pacto, y tomar todas las medidas apropiadas para proteger este contenido esencial en cualquier circunstancia, especialmente para las personas y los grupos desfavorecidos y marginados*¹⁵⁹.

Los poderes públicos deben garantizar que el desarrollo legislativo de los derechos consagrados en la Constitución y en el Derecho

¹⁵⁷ Giza Eskubideen Batzordea, 31. Ohar Orokorra: Ituneko estatu-alderdiei ezarritako betebeharrak juridiko orokorraren izaera, NBE: CCOR/C/21/Rev.1/Add.13 dok., 2004ko maiatzaren 26koa, 14. paragrafoa. / Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31ª: Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto*, doc. ONU: CCOR/C/21/Rev.1/Add.13, 26 de mayo de 2004, párrafo 14.

¹⁵⁸ EESKen Batzordea, 9. Ohar Orokorra, 1998, 4-5. paragrafoak. / Comité DESC, *Observación General 9ª*, 1998, párrafos 4-5.

¹⁵⁹ EESKen Batzordea, *Azken Oharrak: Espainia*, NBE: E/C.12/ESP/CO/5 dok., 2012ko maiatzaren 18koa, 8. paragrafoa. / Comité DESC, *Observaciones Finales: España*, doc. ONU: E/C.12/ESP/CO/5, 18 de mayo de 2012, párrafo 8.

guztien funtsezko edukia errespetatzen duela eta bat datorrela giza eskubideen nazioarteko zuzenbideko parametro bermatzaileenekin.

B. *Berdintasuna ez da printzipio kontu bat soilik; horrez gain, beharrezkoa da sistema ekonomikoaren funtzionamendua ona ziurtatzeko*

Berdintasun formal eta materiala Zuzenbide-estatu sozial eta demokratikoaren nahiz giza eskubideen nazioarteko Zuzenbidearen funtsezko balio bat da. Berdintasunak, bere adierazpenik zabalenean, botere publikoak behartzen ditu, ez bakarrik beharrezko neurriak hartzera legez diskriminaziorik ez dela egingo bermatzeko, baizik eta baita giza eskubide guztien gauzatze progresibo eta erabatekoa galarazten duten oztopoak kentzera ere. Berdintasunaren interpretazio zorrotz eta murriztaile bat eginda, ezinbestean onartuko genuke, gogo onez onartu ere, Anatole France idazle ospetsuak, 1921eko Litetatura Nobel sari-dunak, ateratako ondorioa: “Legeak, bere zintotasun bikainean, debekatu egiten die hala aberatsei nola behartsuei zubipean lo egitea, kalean eskean aritzea eta ogia lapurtzea”.

Berdintasunaren ekarpena ez da mugatzen printzipioen eremura. Berdintasuna osagai beharrezkoa da, gainera, merkatu-ekonomiaren sistema ekonomikoa bideragarria izan dadin¹⁶⁰. Azken mendean “kapitalismo demokratikoa” deiturikoaren herrialdeetan izan diren bi krisi zorrotzenen aurretik, hots, 1930eko urteetako Depresio Handiaren eta gaur egungo krisiaren (2007-2008) aurretik, desberdintasuna bat-batean areagotu da. Lansarien balio errealek modu jarraituan gain behera egin dezaten uzteak asaldatu egiten ditu kontsumoaren

internacionala respeta el contenido esencial de todos los derechos humanos y se ajusta a los parámetros más garantistas del Derecho internacional de los derechos humanos.

B. *La igualdad no solo es una cuestión de principios; también es necesaria para asegurar el buen funcionamiento del sistema económico*

La igualdad formal y material es un valor esencial tanto del Estado social y democrático de derecho como del Derecho internacional de los derechos humanos. La igualdad en su más amplia expresión obliga a los poderes públicos no solo a adoptar las medidas necesarias para garantizar la no discriminación ante la ley, sino también a eliminar los obstáculos que impidan la realización progresiva y plena de todos los derechos humanos. Una interpretación rigurosa y restrictiva de la igualdad nos llevaría indefectiblemente a aceptar de buen grado la conclusión del célebre escritor Anatole France, premio Nobel de Literatura en 1921: “La Ley, en su magnífica ecuanimidad, prohíbe, tanto al rico como al pobre, dormir bajo los puentes, mendigar por las calles y robar pan”.

La aportación de la igualdad no se limita al campo de los principios. La igualdad es también un ingrediente necesario para que el sistema económico de la economía de mercado sea viable¹⁶⁰. Las dos crisis más agudas del último siglo en los países del llamado “capitalismo democrático”, la Gran Depresión de los años 1930 y la crisis actual (desde 2007-2008), fueron precedidas de bruscos aumentos de la desigualdad. Permitir que el valor real de los salarios decaiga de forma continuada altera los mecanismos necesarios para asegu-

¹⁶⁰ Konstituzioko 38. artikulua: “*Enpresa-askatasuna aitortzen da merkatu-ekonomiaren eremuan. Botere publikoek bermatu eta babesten dituzte haren egikaritzea eta ekoizgarritasunaren defentsa, ekonomia orokorraren eskakizunei kasu eginez, eta, hala denean, plangintza kontuan izanik.*” / Artículo 38 de la Constitución: “*Se reconoce la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado. Los poderes públicos garantizan y protegen su ejercicio y la defensa de la productividad, de acuerdo con las exigencias de la economía general y, en su caso, de la planificación.*”.

eta ekoizpenaren arteko oreka ekonomikoa ziurtatzeko beharrezkoak diren mekanismoak. Aberastasun-metaketa progresiboa gutxi bazuen esku egoteko bide ematen duen eredu ekonomikoak konbinazio arriskutsu bat dakar: deflazioa eskarian, finantza-aktiboen apreziazioa eta ekonomia produktiboaren gehiegizko mehartzea; horrek denak irteera zaileko krisi ekonomiko luze eta mingarri batera darama¹⁶¹.

Empirikoki frogatua dago desberdintasuna ez dela lagungarria ekonomia hazteko; ez dago froga fede-mailerik ongizate-estatu gartuenean ere (eskandinaviar joerakoa) berdintasunaren eta eraginkortasunaren artean funtsezko kontraesan bat badela erakusten duenik¹⁶².

Espainiaren kasu konkretuan, erlazio esanguratsua dago desberdintasun-maila handiaren (%34, Gini koefizientea) eta zerga-bilketa publikoak duen maila txikiaren artean (BPGd-aren %36a, 15-EBko txikiena, Irlanda alde batera utzita), eta horrek iradokitzen du botere publikoek ahalegin handiagoa egin lezaketela erabilgarri dituzten baliabide guztiak mugiarazteko, diru-sarreretan dagoen desberdintasuna gutxitzeko eta eskubide sozioekonomikoak progresiboki gauzatzeko bidean aurrera egiteko¹⁶³.

Giza eskubideen printzipioen ikuspegitik, beharrezkoa da berdintasuna bermatzeko politika publikoak ezartzea, berdintasuntzat gaitasun eta autonomia pertsonalak eta gizarte demokratiko baten balio egituratzailea hartuta. Ikuspegi ekonomizista batetik, beharrezkoa da ulertzea desberdintasun gero eta handiagoek zalantzan jartzen dutela eredu ekonomikoaren

rar el equilibrio económico entre consumo y producción. Un modelo económico que permite la progresiva acumulación de riqueza cada vez en menos manos conduce a una peligrosa combinación de deflación en la demanda, apreciación de los activos financieros y excesivo adelgazamiento de la economía productiva, todo lo cual desemboca en una larga y dolorosa crisis económica de difícil salida¹⁶¹.

Empíricamente ha sido demostrado que la desigualdad no ayuda al crecimiento económico; no hay pruebas fehacientes de que ni siquiera en el Estado de bienestar más desarrollado (el de corte escandinavo) exista una contradicción fundamental entre igualdad y eficiencia¹⁶².

En el caso concreto de España, la significativa correlación entre el alto nivel de desigualdad (34%, coeficiente Gini) y el bajo nivel de recaudación pública (36% del PIB, el menor de la UE-15 con excepción de Irlanda) sugiere que los poderes públicos podrían hacer un mayor esfuerzo para movilizar todos los recursos disponibles para reducir la desigualdad en los ingresos y avanzar en la realización progresiva de los derechos socioeconómicos¹⁶³.

Desde el punto de vista de los principios de derechos humanos, es necesario adoptar unas políticas públicas encaminadas a garantizar la igualdad, entendida como capacidad y autonomía personales y como valor vertebrador de una sociedad democrática. Desde un enfoque economicista, es preciso comprender que la creciente desigualdad económica cuestiona la viabilidad

¹⁶¹ Stewart Lansley, *The Cost of Inequality: Why Economic Equality is Essential for Recovery*, Gibson Square Books, 2012. / Stewart Lansley, *The Cost of Inequality: Why Economic Equality is Essential for Recovery*, Gibson Square Books, 2012.

¹⁶² James Pontusson, *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, 2005. Arthur M. Okun-ek proposatutako tesi sonatuaren aurka, *Equality and Efficiency: Okun, Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press, 1975. / James Pontusson, *Inequality and Prosperity: Social Europe vs. Liberal America*, Cornell University Press, 2005. En contra de la famosa tesis propuesta por Arthur M. Okun, *Equality and Efficiency: The Big Tradeoff*, Brookings Institution Press, 1975.

¹⁶³ Eurostaten datuen arabera. Center for Economic and Social Rights, *Visualizing Rights: A Snapshot of Relevant Statistics on Spain*, 2012, 7. or. / Según datos de Eurostat. Center for Economic and Social Rights, *Visualizing Rights: A Snapshot of Relevant Statistics on Spain*, 2012, p. 7.

bideragarritasuna. Berdintasun sozioekonomikoa, gainera, balio bat da berez, bide bat sistema ekonomiko orokorraren funtzionamendua ziurtatzeko.

C. Gizarte-politikak ez dira soilik funtsezkoak eskubide sozioekonomikoak lortuko direla bermatzeko; horrez gainera, ekonomikoki produktiboak eta errentagarriak dira

Gizarte-politikak beharrezko tresnak dira pertsona guztiek dagozkien eskubide sozioekonomikoak eskuratu ahal izan ditzaten. Botere publikoek beharrezko neurriak hartu behar dituzte gizarte-laguntzarako eskubidea modu eragingarrian baliatu ahal delako bermatzeko. Eskubide horrek, beste edozeinek baino gehiago, gizarte-egoera ahulenean dauden taldeei eta pertsonari arreta berezia ematea exijitzen du. Espainiari buruzko bere azken txostenean, Gizarte Eskubideen Europako Batzordeak, Espainiak berretsiriko 1961eko Europako Gizarte Gutuna betetzen dela zaintzeko arduradunak¹⁶⁴, ondorioztatu zuen Espainiaren egoera ez datorrela bat Gutuneko 13.1 artikularekin bat. Horren arabera, estatuek konpromiso hauek dituzte:

“Behar beste baliabiderik ez duten eta beren ahaleginez lortzeko edo beste iturri batzuetatik, batez ere Gizarte Segurantzako araubideren bateko prestazio-bide bategatik, jasotzeko moduan ez dauden pertsonen laguntza egoki bat lortu ahal izango dutela zaintzea eta gaixorik badaude behar duten zaintza izango dutela zaintzea”¹⁶⁵.

Interes orokorreko zerbitzuak, eskubide sozioekonomikoak gauzatzeko bide ematen duten tresna ez ezik, garapen ekonomikorako,

del modelo económico. La igualdad socioeconómica es además de un valor en sí mismo, un medio para asegurar el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto.

C. Las políticas sociales no solo son esenciales para garantizar el acceso a derechos socioeconómicos; también son económicamente productivas y rentables

Las políticas sociales son instrumentos necesarios para materializar el acceso de todas las personas a los derechos socioeconómicos a los que tienen derecho. Los poderes públicos han de adoptar las medidas necesarias para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social. Este derecho más que cualquier otro exige prestar atención especial a los colectivos y las personas socialmente más vulnerables. En su último informe sobre España, el Comité Europeo de Derechos Sociales, encargado de velar por el cumplimiento de la Carta Social Europea de 1961, ratificada por España¹⁶⁴, concluyó que la situación en España no es conforme con el artículo 13.1 de la Carta, según el cual los Estados se comprometen:

“A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de Seguridad Social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exige su estado”¹⁶⁵.

Además de ser los vehículos conducentes a la realización de los derechos socioeconómicos, los servicios de interés general son fuente de de-

¹⁶⁴ BOE, 153. zk., 1980ko ekainaren 26koa. / BOE nº 153, 26 de junio de 1980.

¹⁶⁵ Comité Européen des Droits Sociaux, Conclusions XIX-2 (2009, Espagne), Articles 3, 11, 12, 13 et 14 de la Charte et Article 4 du Protocole additionnel, 2010eko urtarrila, 23-24. or. / Comité Européen des Droits Sociaux, Conclusions XIX-2 (2009, Espagne), Articles 3, 11, 12, 13 et 14 de la Charte et Article 4 du Protocole additionnel, enero de 2010, pp. 23-24.

enplegu-sorkuntzarako, oparotasunerako eta gizarte-kohesiorako iturri ere badira. Kontuan izan behar da gizarte-politikarik ez izateak kostu ekonomiko handiak dakartzala produktibitate-rako, enplegurako eta hazkunderako¹⁶⁶. Kalitateko gizarte-zerbitzuak garestiak dira, baina bada gauza bat askoz ere garestiagoa: ez edukitzea.

Tradizioan, Espainiako gizarte-gastua urria izan da eta ez da bat etorri azken hamarkadetan izandako hazkunde ekonomikoarekin¹⁶⁷. Gizarte Zerbitzuetak Zuzendari eta Kudeatzaileen Elkartearen DEC indizeak erakusten duen bezala, Estatu osoa kontuan hartuta gizarte-gastua oso desberdina da autonomia-erkidego batetik bestera, baina, edonola ere, ez dago erlaziorik batere erkidegoetako defizit-mailaren eta gizarte-zerbitzuen garapen-mailaren artea. Euskal Autonomia Erkidegoak inbertitzen du diru gehien gizarte-zerbitzuetan (773 euro pertsona eta urteko), eta garapen-maila hori "ertain" gisa kalifikatua dago (6,7/20), soilik Gaztela eta Leonen gainditzen duela (6,9)¹⁶⁸.

Batez ere krisi ekonomikoko garaietan, eta kontuan hartuta krisiaren eraginak azalera egiten direla batez ere langabezia-tasa izugarri handiaren bidez, botere publikoek gizarte-zerbitzuen arloan lanpostuak sortzeko mandatu konstituziogile gisa (edo behintzat behar beste teko estaldura juridiko gisa) interpreta lezakete Konstituzioko 35. artikulua¹⁶⁹.

sarrollo económico, creación de empleo, prosperidad y cohesión social. Hay que tener presente que la inexistencia de políticas sociales acarrea unos costes económicos considerables para la productividad, el empleo y el crecimiento¹⁶⁶. Los servicios sociales de calidad son caros, pero hay algo que es mucho más caro: no tenerlos.

Tradicionalmente, el gasto social en España ha sido deficitario y no se ha correspondido con el nivel de crecimiento económico experimentado en las últimas décadas¹⁶⁷. Como demuestra el Índice DEC de la Asociación de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, el gasto social en el conjunto del Estado es muy desigual entre distintas Comunidades Autónomas, pero en cualquier caso no hay correlación alguna entre el nivel de déficit de las Comunidades el nivel de desarrollo de los servicios sociales. La Comunidad Autónoma Vasca es la que más dinero invierte en servicios sociales (773 euros por persona al año), siendo calificado su nivel de desarrollo como "medio" (6,7/10, solo superado por Castilla y León (6,9)¹⁶⁸.

Especialmente en tiempos de crisis económica, y dado que los efectos de esta se exteriorizan especialmente a través de la altísima tasa de desempleo, los poderes públicos podrían interpretar el artículo 35 de la Constitución como un mandato (o siquiera una cobertura jurídica suficiente) del constituyente para crear puestos de trabajo en el ámbito de los servicios sociales¹⁶⁹.

¹⁶⁶ Didier Fouarge, *Costs on non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies –And the costs of not having them*, Report for the Employment and Social Affairs DG – European Commission, 2003. / Didier Fouarge, *Costs on non-social policy: Towards an economic framework of quality social policies –And the costs of not having them*, Report for the Employment and Social Affairs DG – European Commission, 2003.

¹⁶⁷ Vicenç Navarro, *El Subdesarrollo Social en España: Causas y Consecuencias*, Anagrama, 2006; Vicenç Navarro eta Jillian Reynolds, "La inversión en Protección Social en España en el contexto de la Unión Europea. El reto del déficit social", in Vicenç Navarro (dir.), *La situación social en España III*, Biblioteca Nueva, 2009, 31-135. or.; Eurostat, *In 2009 a 6.5% rise in per capita social protection expenditure matched a 6.1% drop in EU-27 GDP*, Statistics in focus 14/2012, 2012ko urtarila. / Vicenç Navarro, *El Subdesarrollo Social en España: Causas y Consecuencias*, Anagrama, 2006; Vicenç Navarro y Jillian Reynolds, "La inversión en Protección Social en España en el contexto de la Unión Europea. El reto del déficit social", in Vicenç Navarro (dir.), *La situación social en España III*, Biblioteca Nueva, 2009, pp. 31-135; Eurostat, *In 2009 a 6.5% rise in per capita social protection expenditure matched a 6.1% drop in EU-27 GDP*, Statistics in focus 14/2012, enero de 2012.

¹⁶⁸ Espainiako Gizarte Zerbitzuetak Zuzendari eta Kudeatzaileen Elkarte, *Índice DEC – Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*, 2012. (Euskal Autonomia Erkidegoari buruzko kapitulua, 107-112. or.). / Asociación Estatal de Directores y Gerentes de Servicios Sociales, *Índice DEC – Índice de Desarrollo de los Servicios Sociales*, 2012. (Capítulo sobre Euskadi, pp. 107-112).

¹⁶⁹ Konstituzioko 35. artikulua: "1. Espainiar guztiek lan egiteko eginbeharra dute, eta lanerako eskubidea dute, lanbide edo ogibidea askatasunez aukeratzeko eta lanean igotzeko eskubideak dituzte, eta beren beharrezan eta beren familiarenak asetzeko adina ordainsari jasotzeko eskubidea ere, inoiz sexu-arrazoiengatik bereizkeriarik gertatu gabe. 2. Legeak langileen estatutu bat arautuko du". / Artículo 35 de la Constitución: "1. Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. 2. La ley regulará un estatuto de los trabajadores".

Enplegua sustatzeko politikekin batera, beharrezkoa da Europar Batasuneko erakundeek ildo berean bultzada ematea. Alde horretatik, beharrezkoa litzateke Europako Banku Zentralaren mandatu kontserbadore eta erredukzionista berrikustea, hots, "prezioen egonkortasuna mantentzea" eta "Batasuneko politika ekonomiko orokorreari babesa ematea"¹⁷⁰. Beste banku zentral batzuk, hala nola Estatu Batuetako Erreserba Federalak, mandatu zabalago bat daukate, eta horien barnean sartzen da enpleguaren babesa.

Interes orokorreko zerbitzuak zuzenean eman daitezke, edo hirugarren sektore baten edo beste entitate pribatu batzuen bidez, baina erantzukizun juridikoa beti izango da botere publikoena: *"Jarduteko baimena duen estatu-ahalmeneko entitate publiko edo pribatu ororen ekintza Estatuari zuzenean egotz dakizkiokeen egitateen erantzukizun bat badelako ustean kokatzen da, zerbitzuak Estatuaren izenean ematen direnean gertatzen den bezala"*¹⁷¹.

Gizarte-zerbitzuen unibertsaltasunak esan nahi du botere publikoek bermatu egin behar dutela pertsona guztiak eskubide guztiak erabat baliatu ahal izatea. Gizarte-eskubideak herritar guztientzat dira eskubide; ez dira pribilegio batzuentzat eta bazter-prestazio beste batzuentzat. Eskubideen ikuspegitik funtsezko printzipio bat izateaz gain, unibertsaltasuna giltzarri da Estatu sozialaren bideragarritasuna ziurtatzeko ere. Enpirikoki frogatua dago gizarte-prestazioak pobrezian dauden pertsonen soilik emateak ahuldu egin ohi duela erdi-mailako klaseek ongizate-estatuari ematen dioten laguntza eta berorren eremua murriztu egin ohi dela¹⁷².

Las políticas de fomento de empleo deben ir acompañadas de un impulso en la misma dirección desde las instituciones de la Unión Europea. En este sentido, sería necesario revisar el mandato conservador y reduccionista del Banco Central Europeo, consistente en "mantener la estabilidad de precios" y "prestar apoyo a las políticas económicas generales de la Unión"¹⁷⁰. Otros bancos centrales, como la Reserva Federal de Estados Unidos, tienen un mandato más amplio que incluye la protección del empleo.

La prestación de los servicios de interés general puede ser realizada directamente o a través del tercer sector o de otras entidades privadas, pero en todo caso la responsabilidad jurídica seguirá siendo de los poderes públicos: *"La acción de toda entidad, pública o privada, que está autorizada a actuar con capacidad estatal, se encuadra en el supuesto de responsabilidad por hechos directamente imputables al Estado, tal como ocurre cuando se prestan servicios en nombre del Estado"*¹⁷¹.

La universalidad de los derechos sociales implica que los poderes públicos deben garantizar el pleno ejercicio de todos los derechos para todas las personas. Los derechos sociales son derechos para toda la ciudadanía; no son privilegios para unos o prestaciones marginales para otros. Además de ser un principio esencial desde la visión de los derechos, la universalidad es también clave para asegurar la viabilidad del Estado social. Empíricamente se ha demostrado que limitar las prestaciones sociales a las personas en situación de pobreza suele debilitar el apoyo de las clases medias al Estado de bienestar y tiende a reducir la extensión del mismo¹⁷².

¹⁷⁰ Europar Batasunaren Funtzionamenduari buruzko Ituneko 282.2 artikulua: *"Europako Banku Zentralaren artezkaritza-organoek zuzenduko dute BZES (Banku Zentralen Europako Sistema). Prezioen egonkortasunari eustea izango da BZESren helburu nagusia. Helburu horri kalterik egin gabe, Batasunaren ekonomia-politika orokorreari ere laguntza emango die, Batasunaren helburuak lortzen laguntzeko".* / Artículo 282.2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea: *"El SEBC (Sistema Europeo de Bancos Centrales) estará dirigido por los órganos rectores del Banco Central Europeo. El objetivo principal del SEBC será mantener la estabilidad de precios. Sin perjuicio de este objetivo, prestará apoyo a las políticas económicas generales de la Unión para contribuir a la consecución de los objetivos de ésta".*

¹⁷¹ Giza Eskubideen Amerika Arteko Gortea, *Ximenes Lopes Brasiles aurka kasua*, 2006ko uztailaren 4ko Epaia, 87. paragrafoa. / Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Ximenes Lopes c. Brasil*, Sentencia de 4 de julio de 2006, párrafo 87.

¹⁷² James Pontusson, *Inequality and Prosperity*: 2005, 194. or., 1980ko urteetan Erresuma Batuan egindako gizarte-erreformei dagokienez. / James Pontusson, *Inequality and Prosperity*, 2005, p. 194, en relación con las reformas sociales realizadas en el Reino Unido en los años 1980.

Botere publikoek "bide egoki guztietatik" erabil ditzaketen "baliabide guztiak" erabili arte gauzatu behar dituzte eskubide sozioekonomikoak (EESKNiko 2.1 artikulua). Helburu horrek, zeinaren inguruan ibili behar baitute gizarte-politikek, ez du exijitzen gizarte-prestazioak modu berean eman behar zaizkien pertsona guztiei. Esate baterako, bereiz litezke diruzko gizarte-prestazioak (gutxieneko errenta) eta gauzaz ematen direnak (osasun-laguntza). Lehenak, inguruabar jakin batzuetan, oso gizarte-egoera ahulean dauden pertsonentzat gorde daitezke, eta bigarrenak, ostera, berdin aitortu beharko lirateke, unibertsal diren aldetik. Nolanahi ere, botere publikoek frogatu behar dute, eta ez herritarrek, hartutako neurri eta politike-tan erabilgarri dauden baliabide guztiak erabili direla, eskubideak oinarriko maila batean gozatzea bermatzen dutela eta egokiak direla pixkanaka eskubide sozioekonomikoak maila egoki batean betetzeko.

D. Informazio berezia eman behar da eskubide sozioekonomikoen eskuratzemailari buruz

Giza eskubideak unibertsalki aitortuak direnez, beharrezkoa da botere publikoek datu bereziak ematea, biztanleek eskubide sozioekonomikoak zenbateraino lortu eta gozaten dituzten ebaluatzeko. Ildo horretan, berriki Nazio Batuetako EESKen Batzordeak gomendio hauxe egin dio Espainiari:

*"Bildu dadila informazio estatistikoa bereizirik, pertsona eta talde kaltetuak identifikatzeko xedearekin, eta areagotu dadila ahaleginen eraginkortasuna, haien eskubide ekonomiko, sozial eta kulturalak babesteko"*¹⁷³.

Los poderes públicos deben materializar los derechos socioeconómicos hasta el "máximo de los recursos" disponibles "por todos los medios apropiados" (artículo 2.1 PIDEESC). Este objetivo, sobre el que deben pivotar las políticas sociales, no exige que todas las prestaciones sociales deban ser suministradas por igual para todas las personas. Por ejemplo, se puede realizar una distinción entre aquellas prestaciones sociales de tipo pecuniario (renta mínima) y aquellas que se prestan en especie (atención sanitaria). Mientras las primeras en determinadas circunstancias pueden ser reservadas para aquellas personas en situación de especial vulnerabilidad, las segundas deberían ser reconocidas por igual en su universalidad. En cualquier caso, son los poderes públicos, y no la ciudadanía, quienes deben demostrar que las medidas y políticas adoptadas hacen uso de todos los recursos disponibles, garantizan un nivel esencial en el disfrute de los derechos, y son las idóneas para lograr progresivamente un adecuado nivel de cumplimiento de los derechos socioeconómicos.

D. Hay que proporcionar información desagregada sobre el nivel de acceso a los derechos socioeconómicos

Como consecuencia del reconocimiento universal de los derechos humanos, es necesario que los poderes públicos proporcionen datos desagregados para evaluar el nivel de acceso y disfrute de los derechos socioeconómicos por parte de la población. En este mismo sentido, recientemente el Comité DESC de Naciones Unidas recomendaba a España:

*"Recopilar información estadística desagregada, con el objeto de identificar a las personas y grupos afectados y aumentar la eficacia de sus esfuerzos para la protección de sus derechos económicos, sociales y culturales"*¹⁷³.

¹⁷³ EESKen Batzordea, Azken Oharrak: *España*, 2012, 8. paragrafoa. / Comité DESC, *Observaciones Finales: España*, 2012, párrafo 8.

Gizarte-bazterketari arlo ugaritak begiratu behar zaio. Esate baterako, FOESSA Fundazioak 35 adierazle haztatu darabiltza bere eskalan. Adierazle horiek, besteak beste, alderdi hauei dagozkie: enplegua, diru-sarrerak, ondasun-gabetzea, parte-hartzea, hezkuntza, etxebizitza, osasuna, portaera gatazkatsuak eta laguntza-sareak¹⁷⁴.

Giza eskubideak berdintasunez gozatzeko, bereziki begiratu behar zaio gizarte-egoera ahulean dauden taldeen egoerari. Pertsona batzuei beren izaeragatik edo talde jakin bateko kide izateagatik eskubide batzuk mugatzea edo ukatzea haien oinarritzko eskubidea urratzea da, eta, gainera, gizarte osoa ere arriskuan jartzen du. Osasunerako eskubideari dagokionez, Europar Batasuneko Oinarritzko Eskubideen Agentziak gatzigu hauxe egin die estatu kideei: *“Egoera irregularran dauden pertsona migratzaileei osasun-laguntzarik ez emateak arriskuan jartzen du haien bizitza eta ongizatea, areagotu egiten du etorkizunean izan ditzaketen premiazko tratamenduen kostua eta osasun publikoarentzat arriskutsu ere gerta liteke”*¹⁷⁵. Eskubide horrexen inguruan, EESKen Batzordeak hauxe gogorarazi du: *“Estatuek osasunerako eskubidea errespetatzeko betebeharra dute; bereziki, ez dute ukatu edo mugatu behar pertsona guztiek, horien barnean direla presoak edo atxilotuak, gutxiengoen ordezkariak, asiloa eskatu dutenak zein legez kanpoko etorkinak (sic), osasun-zerbitzu prebentibo, sendagarri eta aringarriak modu berean eskuratzeko duten eskubidea”*¹⁷⁶.

Kontuan hartuta berdintasunaren eta bereizkeriarik ezaren printzipioek gidatu behar dituztela giza eskubideen arloko politika publikoak, giza eskubideen adierazle erabilera guztiz da ga-

Se ha de adoptar un enfoque multidimensional de la exclusión social. A modo de ejemplo, la Fundación FOESSA emplea una escala que contiene 35 indicadores ponderados que corresponden a aspectos como el empleo, los ingresos, la privación de bienes, la participación, la educación, la vivienda, la salud, las conductas conflictivas y las redes de apoyo¹⁷⁴.

La igualdad en el disfrute de los derechos humanos demanda prestar particular atención a la situación de los colectivos más vulnerables. Limitar o negar derechos a algunas personas por su condición o pertenencia a un determinado colectivo constituye una vulneración de sus derechos fundamentales, además de poner en riesgo a la sociedad en su conjunto. En relación con el derecho a la salud, la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ha alertado a los Estados miembros de que *“excluir a las personas migrantes en situación irregular de la atención sanitaria pone en peligro su vida y su bienestar, incrementa el coste de un futuro tratamiento de urgencia, y puede también representar un potencial riesgo para la salud pública”*¹⁷⁵. En relación con este mismo derecho, el Comité DESC ha recordado que *“los Estados tienen la obligación de respetar el derecho a la salud, en particular absteniéndose de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas, incluidos, los presos o detenidos, los representantes de las minorías, los solicitantes de asilo o los inmigrantes ilegales (sic), a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos”*¹⁷⁶.

Puesto que los principios de igualdad y no discriminación deben guiar las políticas públicas en derechos humanos, el uso de indicadores de derechos humanos es de crítica importan-

¹⁷⁴ FOESSA Fundazioa, VI Informe sobre exclusión social en España. *Resumen*, FOESSA, 2008, 52. or. / Fundación FOESSA, VI Informe sobre exclusión social en España. *Resumen*, FOESSA, 2008, p. 52.

¹⁷⁵ Fundamental Rights Agency, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Publications Office of the European Union, 2011, 7. or. / Fundamental Rights Agency, *Migrants in an irregular situation: access to healthcare in 10 European Union Member States*, Publications Office of the European Union, 2011, p. 7.

¹⁷⁶ EESKen Batzordea, 14. *Ohar Orokorra: Osasuna ahalik eta mailarik gorenean gozatzeko eskubidea*, NBE: E/C.12/2000/4 dok., 2000ko abuztuaren 11, 34. paragrafoa. / Comité DESC, *Observación General 14º: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud*, doc. ONU: E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000, párrafo 34.

rrantzizkoa eskubide horien babes-mailaren eta aurrerapen progresiboaren jarraipena egiteko.

E. Beharrezkoa da politika publikoek giza eskubideetan nola eragiten duten ebaluatzea

Eskubide sozioekonomikoak progresiboki gauzatzeko betebeharraren ondorio zuzen gisa, ez da printzipio onargarria eskubide horiei dago-kienez lortutako babes-maila gutxitzen duten neurriak hartzea. Betiere botere publikoek frogatu behar dute eskubideen gozamenean egindako murrizketak justifikatuta daudela, eskubide sozioekonomikoen argitan eta erabilgarri dauden baliabide guztiak erabili direlako.

Neurri atzerakorrak ezartzeko debekuak garrantzi berezia hartzen du ekonomia krisian den eta gastu publikoa murrizten den garaian. Administrazio batek eskubide aldetik neurri atzerakorrak hartzeko asmoa badu, azterlan bat egin eta argitaratu beharko du neurri horiek itxuraz giza eskubideetan nola eragingo duten ebaluatzeko.

Gizarte-eskubideen arloan, erabilgarri dauden baliabide guztiak modu eragingarrian erabili ote diren ebaluatzeko, xeheki aztertu behar dira diru-sarrera publikoak, gastu publikoaren banaketa, diru-politika, finantza-merkatuaren erregulazioa, defizit publikoaren eta zor publikoaren kudeaketa eta garapenerako laguntza ofiziala¹⁷⁷.

Giza eskubideen gaineko eraginaren ebaluazioak baditu erronkak, baina erronka horiek metodologikoak dira, eta ez kontzeptualak. Eraginaren ebaluazioak badu zerikusia politika publikoen diseinuarekin. Jadanik badira hainbat tresna metodologiko azter litezkeenak

cia para hacer seguimiento del nivel de protección y avance progresivo de estos derechos.

E. Es necesario realizar evaluaciones de impacto en derechos humanos de las políticas públicas

Como consecuencia directa de la obligación de realización progresiva de los derechos socioeconómicos, no es en principio admisible adoptar medidas encaminadas a reducir el nivel de protección alcanzado respecto a dichos derechos. Son en todo caso los poderes públicos quienes soportan la carga de probar que los recortes realizados en el disfrute de los derechos se justifican a la luz del conjunto de los derechos socioeconómicos y en plena utilización del máximo de los recursos disponibles.

La prohibición de adopción de medidas regresivas adquiere especial relevancia en tiempos de crisis económica y recortes del gasto público. En el caso de que una administración tenga intención de adoptar medidas regresivas en términos de derechos, ha de elaborar y publicar un estudio de evaluación del impacto que dichas medidas previsiblemente podrían tener sobre los derechos humanos.

En el ámbito de los derechos sociales, la evaluación del uso eficaz de los recursos máximos disponibles exige examinar en detalle los ingresos públicos, la distribución del gasto público, la política monetaria, la regulación del mercado financiero, la gestión del déficit público y de la deuda pública, y la ayuda oficial al desarrollo¹⁷⁷.

La evaluación de impacto en derechos humanos no está exenta de retos, pero dichos retos son de carácter metodológico y no conceptual. La evaluación de impacto no es una técnica ajena al diseño de las políticas públicas. Existen ya herramientas metodológicas que pueden ser analizadas y en su

¹⁷⁷ Center for Women's Global Leadership, *Maximum Available Resources and Human Rights: Analytical Report*, Rutgers, 2011.

eta, hala badagokio, botere publikoek partzialki txerta ditzaketenak giza eskubideetan nola eragiten duten ebaluatzeko. Esate baterako, ingurumenaren arloan, gaur egun ingurumenaren gaineko eraginaren ebaluazioa funtsezko tresna da baliabide naturalak zaintzeko eta ingurumena defendatzeko, prozedura administratiboetan beharrezko betekizun izateaz gain¹⁷⁸. Beste etsenplu interesgarri bat generoaren gaineko ebaluazioa da, erkidegoko, estatuko eta konparatutako zuzenbidean garaturikoa¹⁷⁹. EBren testuinguruan, 2011n Göteborgen eta Laeken egindako Europako Kontseiluen mandatuari jarraiki, Europako Batzordeak metodologia eta ikuspegi integratu batzuk ezarri zituen politika edo pieza arauemaile berriek ekonomian, gizartean edo ingurumenean ekar ditzaketen eraginak ebaluatzeko. Eraginaren ebaluazioaren xedea politiken kalitatea eta koherentzia hobetzea da, eta onuragarri gertatu behar du horien gardentasunerako, komunikaziorako eta informaziorako; beraz, ez da hartu behar eztabaida politikoaren ordezkotzat¹⁸⁰.

F. Kontuak eman beharrak eta eskubi-deak elkarren mendeko izateak berekin dakarte eskubide horien bermeak zabalkiro interpretatzea

Kontuak ematea botere publikoen eta gizarte osoaren artean hitz egiteko prozesu ireki gisa hartu behar da. Horren bidez, lehenek erakutsi, azaldu eta justifikatuko dute nola bete dituzten giza eskubideen arloan dituzten betebeharrak,

caso incorporadas parcialmente por los poderes públicos para la evaluación de impacto en derechos humanos. Por ejemplo, en el ámbito medioambiental la evaluación de impacto ambiental es hoy un instrumento fundamental para la preservación de los recursos naturales y la defensa del medio ambiente, además de constituir un requisito necesario en los procedimientos administrativos¹⁷⁸. Otro ejemplo interesante lo encontramos en la evaluación de impacto de género, desarrollada en el derecho autonómico, estatal y comparado¹⁷⁹. En el contexto de la UE, siguiendo el mandato de los Consejos Europeos de Gotemburgo y Laeken en 2001, la Comisión Europea adoptó una metodología y un enfoque integrados de evaluación de los impactos potenciales de nuevas políticas o piezas normativas en el ámbito económico, social o medioambiental. La evaluación de impacto está llamada a mejorar la calidad y la coherencia de la elaboración de políticas, y debe beneficiar la transparencia, la comunicación y la información sobre las mismas, por lo que no debe ser visto como un sustituto del debate político¹⁸⁰.

F. La rendición de cuentas y la interdependencia entre derechos se traducen en una interpretación amplia de sus garantías

La rendición de cuentas debe ser entendida como un proceso abierto de diálogo entre los poderes públicos y el conjunto de la sociedad por medio del cual los primeros muestran, explican y justifican cómo han dado cumplimien-

¹⁷⁸ 1/2008 Legegintzako Errege Dekretua, Proiektuek Ingurumenean duten Eragina Ebaluatzeko Legearen testu bategina onartzen duena (BOE, 23. zk., 2008ko urtarrilaren 26koa). / Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos (BOE nº 23, 26 de enero de 2008).

¹⁷⁹ Emakumeen eta gizonen berdintasunerako otsailaren 18ko 4/2005 Legea (EHAA, 42. zk., 2005eko martxoaren 2koa), eta Genero-eragina Ebaluatzeko Jarraibideak (EHAA, 51. zk., 2007ko martxoaren 13koa); emakumeen eta gizonen arteko benetako berdintasunerako martxoaren 22ko 3/2007 Lege Organikoko 19. artikulua (BOE, 71. zk., 2007ko martxoaren 23koa); eta botere publikoen "berdintasunerako betebeharrak orokorra" (general equality duty), Erresuma Batuko Berdintasunerako Legearen 149. Atalean jasotakoa (*Equality Act 2010*). / Artículos 18-22 de la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres (BOPV nº 42, 2 de marzo de 2005), y Directrices para la evaluación de impacto de género (BOPV nº 51, 13 de marzo de 2007); Artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE nº 71, 23 de marzo de 2007); Y el "deber general de igualdad" (*general equality duty*) de los poderes públicos, recogido en la Sección 149 de la Ley de Igualdad del Reino Unido (*Equality Act 2010*).

¹⁸⁰ Europako Batzordea, *Eraginaren ebaluazioari buruzko jakinarazpena*, COM (2002) 276 azkena, 2002ko ekainaren 5a, 5. or. / Comisión Europea, *Comunicación sobre la evaluación de impacto*, COM (2002) 276 final, 5 de junio de 2002, p. 5.

eta herritarrek, ostera, aukera izango dute administrazioak eskubide horiei dagokienez zer lehentasun dituzten jakiteko.

Mekanismo asko daude kontuak emateko: eraginaren ebaluazioa, parlamentu-txostenak, aurrekontu parte-hartzaileak, herriaren defentsa-bulegoak, baliabide judizialak antolatzea (justiziabilitatea) eta abar. Mekanismo horiek ez dira elkarren artean baztertzailak, baizik eta guztiz dira elkarren osagarri.

Erakundeen bermeekin batera (judizialak edo administratiboak), eskubide zibil eta politikoen erabilera herritarrek beren eskubideak defendatzeko eta babesteko duten tresna bihurtzen da.

“Erakundez kanpoko bermeak edo berme sozialak, hain justu, eskubideak babesteko edo defendatzeko tresnak dira, baina batez ere, ezar daitezkeen bitartekotza instituzionalak alde batera utzita, titularren euren jarduren mende daude. (...) Eskuarki, horien bidez, eskubideek babestutako oinarriko beharrian eta interesak gogobete daitezela erreklamatzeko eskubide zibilak eta parte hartzeko eskubideak baliatzen dira”¹⁸¹.

Gizarte demokratiko batean, hiri-espazioa ez da soilik zirkulazio-eremu bat, baizik eta baita parte hartzeko espazio bat ere¹⁸². Biltzeko eskubidea, Konstituzioko 21. artikuluan aitorturikoa¹⁸³,

to a sus obligaciones respecto a los derechos humanos, mientras que la ciudadanía goza de la oportunidad de conocer las prioridades de la administración en relación con estos derechos.

Hay muchos mecanismos de rendición de cuentas: evaluación de impacto, ponencias parlamentarias, presupuestos participativos, defensorías del pueblo, habilitación de recursos judiciales (justiciabilidad), etc. Estos mecanismos no son mutuamente excluyentes sino que son enteramente complementarios.

Junto con las garantías institucionales (judiciales o administrativas), el ejercicio de los derechos civiles y políticos se convierte en herramienta ciudadana para la defensa y protección de sus propios derechos.

“Las garantías extrainstitucionales o sociales, precisamente, son aquellos instrumentos de tutela o de defensa de los derechos que, sin perjuicio de las mediaciones institucionales que puedan instaurarse, dependen fundamentalmente de la actuación de sus propios titulares. (...) Normalmente, consisten en el ejercicio de derechos civiles y de participación dirigidos a reclamar la satisfacción de aquellas necesidades e intereses básicos tutelados por los derechos”¹⁸¹.

En una sociedad democrática, el espacio urbano no es solo un ámbito de circulación, sino también un espacio de participación¹⁸². El derecho de reunión, reconocido en el artículo 21 de la Constitución¹⁸³,

¹⁸¹ Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*, Trotta, 2007, 123. or. / Gerardo Pisarello, *Los derechos sociales y sus garantías: Elementos para una reconstrucción*, Trotta, 2007, p. 123.

¹⁸² Konstituzio Auzitegiaren 66/1995 Epaia, maiatzaren 8koa, 3. Oinarri Juridikoa. / Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1995, de 8 de mayo, Fundamento Jurídico 3º.

¹⁸³ Konstituzioko 21. artikulua: “1. Bilerak iraganbide publikoetan egiteko eskubidea aitortzen da. Eskubide horren egikaritzak ez du aurretiazko baimenik behar. 2. Bilerak iraganbide publikoetan egiteko edo kale-agerraldiak burutzeko, agintariari alde aurretiko jakinarazpena egin behar zaio, eta hark halakoak debekatu ahal izango ditu, soilik, pertsona eta ondasunen arriskuaz, ordena publikoa asaldatzeko arrazoi oinarritunak daudenean”. / Artículo 21 de la Constitución: “1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que solo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes”.

*"Aldi baterako elkarte baten bidez egindako adierazpen-askatasunaren agerraldi kolektibo bat da (eta) ideiak trukatzeko edo azaltzeko, interesak defendatzeko edo arazoak eta aldarrikapenak zabaltzeko teknika instrumental gisa jarduten du; beraz, printzipio demokratiko parte-hartzailearen bide bat da, eta, iritzi nagusiaren arabera, elementu egituraztaile hauek ditu: subjektua –personen talde bat–, denbora –iraupen igarokorra–, helburua –xedearen zilegitasuna– eta errealitatea edo objektua –tokia–"*¹⁸⁴.

*"Es una manifestación colectiva de la libertad de expresión ejercitada a través de una asociación transitoria (y) opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo –una agrupación de personas–, el temporal –su duración transitoria–, el finalístico –licitud de la finalidad– y el real u objetivo –lugar de celebración–"*¹⁸⁴.

Oinarritzko eskubideak direnez, modu murriztailean interpretatu behar dira biltzeko eta manifestazio publikoak gauzatzeko eskubideari jarritako mugak, eta muga horiek beti beharrezkoak eta proportzionalak izan behar dute. Estrasburgoko Auzitegiak aitortu duen bezala, definizioz, *"espazio publikoan egiten den edozein manifestaziok ekar ditzake nolabaiteko eragozpenak ohiko bizitzan, trafikoa etetea barne dela, eta manifestariak indarkeria-ekintzetan parte hartzen ez badute garrantzitsua da agintaritzak publikoak bilera baketsuekiko halako tolerantzia bat agertzea"*¹⁸⁵.

Dada su condición de derechos fundamentales, las limitaciones al derecho de reunión y manifestación pública deben ser interpretadas de manera restrictiva, y han de ser siempre necesarias y proporcionales. Como reconoce el Tribunal de Estrasburgo, por definición *"cualquier manifestación en el espacio público puede causar cierto grado de trastorno en la vida ordinaria, incluyendo la interrupción del tráfico, y cuando los manifestantes no participen en actos de violencia es importante que las autoridades públicas muestren cierta tolerancia hacia las reuniones pacíficas"*¹⁸⁵.

Bai kontuak ematearen ikuspegitik, eta bai eskubide guztiak elkarren mendekoak eta banaezinak direla oinarritzat hartuz, eskubide sozioekonomikoen justiziabilitatearekin eta beste berme instituzional-erako batzuekin batera, eskubide zibilak (batez ere, biltzeko eskubidea eta elkartzeko eskubidea) botere publikoek giza eskubideen inguruan dituzten betebeharrak beteko dituztelako berme bihurtzen dira herritarrentzat.

Tanto desde una perspectiva abierta de rendición de cuentas, como en base a la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos, junto con la justiciabilidad de los derechos socioeconómicos y otras garantías de tipo institucional, los derechos civiles (principalmente, el derecho de reunión y el derecho de asociación) se convierten en garantías ciudadanas del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de los poderes públicos.

¹⁸⁴ Konstituzio Auzitegiaren 85/1988 Epaia, apirilaren 28koa, 2. Oinarri Juridikoa. / Sentencia del Tribunal Constitucional 85/1988, de 28 de abril, Fundamento Jurídico 2º.

¹⁸⁵ GEEA, *Ashughyan Armeniaren aurka kasua*, 2008ko uztailaren 17ko Epaia, 90. paragrafoa. / TEDH, *Caso Ashughyan c. Armenia*, Sentencia de 17 de julio de 2008, párrafo 90.

G. Informazioa eskuratzeko eskubidea bermatu behar da eta herritarren parte-hartze aktiboa sustatu

Informazioa eskuratzeko eskubideak, "informazioa jasotzeko askatasunaren" ondoriozkoak (Giza Eskubideen Europako Hitzarmeneko 10.1 artikulua), gardentasun handiagoa eta demokraziarik al bait irekiena lortzeko etengabeko ahalegina exijitzen du.

Administrazioaren eta herritarren arteko harremanak eraginkorrak izateko, informazioaren eta jakintzaren teknologiek modua ematen dute politika publikoetan zeharka txertatzeko artxibo eta erregistro administratiboetan dagoen informazioa modu aktiboan zabaltzeko irizpideak. Informazioa eskuratzeko eskubideak printzipio hauek ditu oinarri: unibertsaltasuna, azkartasuna, sinpletasuna, doakotasuna, laguntza, publizitatea, gardentasuna, mugen interpretazio murriztailea eta arrazoitua, eta ezezko administrazio-erabakien aurka errekurtsua jartzeko eskubidea. Parte-hartze aktiboaren printzipio gidariak honako hauek dira: unibertsaltasuna, proaktibitatea, laguntza, neutraltasuna, gardentasuna, erabaki irekia, segurtasun juridikoa, adiskidetzea eta gatazken prebentzioa, eta parte-hartze benetako, eraginkor eta esanguratsua¹⁸⁶.

*Irekia*¹⁸⁷ ataria eta halako ekimenak administrazio-jarduketan gardentasun handiagoa lortzeko pauso bat dira. Nolanahi ere, Nazioarteko Gardentasuna erakundeak 2010ean egindako autonomia-erkidegoen gardentasun-indizeak 14. postu apalean kokatzen du Euskal Autonomia Erkidegoa, 100 punturen gainean 57,5 emanda¹⁸⁸. Foru aldundiei dagokienez, 2012an az-

G. Se ha de garantizar el derecho de acceso a la información y fomentar la participación activa de la ciudadanía

El derecho de acceso a la información, derivado de la "libertad de recibir información" (artículo 10.1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos), demanda un esfuerzo continuo de mayor transparencia y de una democracia lo más abierta posible.

Con el fin de mejorar la eficacia en las relaciones entre administración y ciudadanía, las tecnologías de la información y conocimiento permiten incorporar de forma transversal en las políticas públicas criterios de divulgación activa de información obrante en archivos y registros administrativos. Los principios en los que se basa el derecho de acceso a la información son los siguientes: universalidad, celeridad, sencillez, gratuidad, asistencia, publicidad, transparencia, interpretación restrictiva y motivada de los límites, y derecho al recurso frente a las decisiones administrativas denegatorias. Los principios rectores de la participación activa son: universalidad, proactividad, asistencia, neutralidad, transparencia, decisión abierta, seguridad jurídica, conciliación y prevención de conflictos, y participación real, efectiva y significativa¹⁸⁶.

Iniciativas como el portal *Irekia*¹⁸⁷ son un paso hacia una mayor transparencia en la actuación administrativa. No obstante, el índice de transparencia de las Comunidades Autónomas elaborado en 2010 por la organización Transparencia Internacional coloca al País Vasco en un tímido puesto 14º con una nota de 57,5 puntos sobre 100¹⁸⁸. Respecto a las diputaciones forales, de

¹⁸⁶ Arartekoaren 6/2010 Gomendio Orokorra, abenduaren 30ekoa: Gardentasuna eta agiri publikoak eskuratzeko eskubidea. Bereziki, ingurumen informazioa eskuratzeko. Eta Arartekoaren 12/2011 Gomendio Orokorra, abenduaren 28koa: Demokrazia eta herritarrek parte hartzea. Bereziki, ingurumen-prozesuetan parte hartzea. / Recomendación general del Ararteko 6/2010, de 30 de diciembre, Transparencia y derecho de acceso a la documentación pública. En especial, el acceso a la información medioambiental y Recomendación general del Ararteko 12/2011, de 28 de diciembre, Democracia y participación ciudadana. En especial, participación en los procesos medioambientales.

¹⁸⁷ <http://www.irekia.euskadi.net/eu/> / www.irekia.euskadi.net/.

¹⁸⁸ http://www.transparencia.org.es/INCAU_2010/INDICE_INCAU.htm.

tertutako 44 aldundietatik, Bizkaikoa buruan ageri zen (95 puntu), Arabakoa 14. lekuan (57,5), eta Gipuzkoakoa 29. lekuan (33,8). Estatuko batez besteko orokorra 48,6 puntukoa zen¹⁸⁹. Estatu mailan, inondik ere deigarri eta kezagarri da Espainia izatea milioi bat biztanletik gorako Europako herrialde bakarra oraindik gardentasunari eta informazioaren sarbideari buruzko legerik ez duena, nahiz eta horretarako baden konstituzio-mandatu bat 1978tik¹⁹⁰.

Parte-hartze aktiboaren printzipioaren garrantzia guztiz adierazgarria da Europar Batasuneko organoetarako dagokienez, geografikoki eta instituzionalki urrunago baitaude herritarrengandik. Erantzun egin behar zaie EBko erakundeek –batez ere Batzordeak eta Europako Banku Zentralak– duten gabezia demokratikoari buruzko zalantza eta kritika gero eta ugariagoei. Zehazki, 2012ko martxoan, EBko 25 estatukidek “Zerga Ituna” deiturikoa ezarri izanako aldaketa handiak ekarri ditu; hain zuzen ere, austeritatea sakratutzat jo eta hainbat mekanismo ezarri ditu Europako Justizia Auzitegiaren bitartez esku hartzeko, baldin eta estatu kideren batek defizit estrukturalaren gehieneko muga gainditzen badu. Aldaketa horiek ez dira oraingo premiari erantzuteko; aitzitik, estrukturalak dira, eta errotik aldatzen dute EBren eta EBko estatuen datozen urteetarako ekonomia-eta zerga-politika. Horregatik, exijitzekoa zatekeen eztabaida publiko handiago bat.

un total de 44 diputaciones examinadas en 2012, Bizkaia aparecía en cabeza (95 puntos), Álava/Araba en el puesto 14º (57,5) y Gipuzkoa en el puesto 29º (33,8), siendo la media general del Estado 48,6 puntos¹⁸⁹. A nivel estatal no deja de ser llamativo y preocupante que España sea el único país de Europa de más de un millón de habitantes que todavía no cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información, pese a la existencia de un mandato constitucional para ello desde 1978¹⁹⁰.

La relevancia del principio de participación activa es notablemente significativa respecto a los órganos de la Unión Europea, que se sitúan geográfica e institucionalmente más lejos de la ciudadanía. Hay que dar respuesta a las dudas y críticas crecientes sobre el déficit democrático de las instituciones de la UE, particularmente, la Comisión y el Banco Central Europeo. En concreto, la adopción del llamado “Pacto Fiscal” en marzo de 2012 por 25 de los Estados miembros de la UE incorpora cambios importantes, sacralizando la austeridad y estableciendo mecanismos para intervenir mediante el Tribunal Europeo de Justicia en el caso de que un Estado miembro supere el límite máximo del déficit estructural admisible. Estos cambios no responden a la urgencia del momento, sino que son de carácter estructural y alteran de manera radical la política económica y fiscal de la UE y sus Estados durante los próximos años. Es por ello que un mayor debate público habría sido exigible.

¹⁸⁹ http://www.transparencia.org.es/INDIP/INDICE_INDIP.htm.

¹⁹⁰ Konstituzioko 105. artikulua: “Legeak arautuko du: a) Herritarrei entzutea, zuzenean edo legeak aitortutako antolakuntza eta elkarte bidez, haietarako dagozkien administrazio-xedapenak prestatzeko prozeduran. b) Herritarren artxibo eta erregistro administratiboetara sartzeko, salbu eta estatuaren segurtasun eta defentsari, delituen ikerketari eta pertsonen bizitza pribatuari dagokienez. c) Administrazio-egintzak burutzeko prozedura, bidezkoa denean interesdunak esan beharrekoa entzutea bermatuz”. / Artículo 105 de la Constitución: “La ley regulará: a) La audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten. b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas. c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado”.

2012ko martxoaren bukaeran, Espainiako Gobernuak Gardentasunari, Informazio Publikorako Irisgarritasunari eta Gobernu Onari buruzko Lege Aurreproiektua aurkeztu zuen. <http://www.leydetransparencia.gob.es/>. / A finales de marzo de 2012, el Gobierno español presentó su Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno: <http://www.leydetransparencia.gob.es/>.

Gobernantza onak exijitzen duenez, ziurtatu egin behar da pertsonen informazio xehatu eta garrantzizkoa izatea eta modu esanguratsuan eta berdintasun-baldintzetan parte hartzea haiei eragiten dieten erabakietan.

5. Ondorioak

Azken mende erdian, gero eta aitorten eta onarpen handiagoa lortu da giza eskubideen inguruan. Alabaina, erretorikak orain eman behar ditu, bereziki, fruituak. Egoera jasanezina denean agertzen da giza eskubideen benetakoa balioa inola ere uko egin ezin zaion elementu gisa. Pentsamendu bakarra, teknokrazia eta merkatu desarautuen dogmak alde batera utzita, demokraziaren eta arlo publikoaren balioa erreklamatu behar dugu, hala *Ecclesiatik* (gizarteari kontuak ematen dizkieten erakunde publikoak) nola *Agoratik* (herritarrek parte hartzeko espazio publiko irekiak).

Botere publikoek krisi ekonomikoa giza eskubideen krisi ez bihurtzeko erantzukizun handia dute. Finantza-sistema onbideratzea, arrisku-prima gutxitzea eta defizitaren helburuak betetzea ezin dira egin giza eskubideen bizkar. Ekaitza denean baliarazi behar dute botere publikoek herritarren premiei erantzuteko lidergoa. Oraitxe da garaia erabakitzeo osasuna, etxebizitza, hezkuntza edo ideiak jendaurrean adieraztea giza eskubideak ote diren edo ekonomiaren oparoaldietarako erreserbatutako pribilegio hutsak diren.

Aski jakina da txinatar ideogramak bi esanahi konbinatzen dituela "krisi" hitzean: arriskua eta aukera. Arduradun publikoen esku dago aukera hori baliatzea askatasuna eta duintasuna inoiz baino kementsuago aldarrikatzeko.

Pertsona guztiak, hala izate hutsagatik, eskubide besterenezin batzuen titular direlako ideia, gaur-gaurkoz, eskuarki onartzen da gizarte

La buena gobernanza exige asegurar que las personas cuentan con información detallada y relevante, y participan de manera significativa y en condiciones de igualdad en las decisiones que les afectan.

5. Conclusiones

Durante el último medio siglo, los derechos humanos han ido adquiriendo cada vez un mayor reconocimiento y aceptación. Sin embargo, es especialmente ahora cuando la retórica debe dar sus frutos. Cuando la situación se hace ya insostenible es cuando el auténtico valor de los derechos humanos se manifiesta como algo francamente irrenunciable. Frente al pensamiento único, frente a los dogmas de la tecnocracia y de los mercados desregulados, debemos reclamar el valor de la democracia y de lo público, tanto desde la *Ecclesia* (instituciones públicas que rinden cuentas ante la sociedad) como desde el *Agora* (espacios públicos y abiertos a la participación ciudadana).

Los poderes públicos tienen la gran responsabilidad de impedir que la crisis económica se convierta en una crisis de derechos humanos. El saneamiento del sistema financiero, la reducción de la prima de riesgo y el cumplimiento de los objetivos del déficit no pueden realizarse a expensas de los derechos humanos. Es en periodos de tormenta cuando los poderes públicos deben hacer valer su liderazgo para responder a las necesidades de la ciudadanía. Es el momento de decidir si la salud, la vivienda, la educación o la expresión de ideas en público son derechos humanos o meros privilegios reservados para tiempos de bonanza económica.

Es bien sabido que el ideograma chino para la palabra "crisis" combina dos significados: peligro y oportunidad. Está en manos de los responsables públicos aprovechar esta oportunidad para reivindicar la libertad y la dignidad con más vigor que nunca.

La idea de que todas las personas, por el mero hecho de serlo, son titulares de una serie de de-

demokratikoetan eta gure ordenamendu juridikoak horixe du oinarri. Ideia horrek, erakargarri izateaz gain, hainbat ondorio praktiko ditu eta oinarrizko betebeharrak batzuk sortzen ditu botere publikoentzat.

Krisi-garaietan inoiz baino gehiago, botere publikoek giza eskubideen **printzipio** hauek izan behar dituzte gidari politika publikoak diseinatzeke orduan:

- Giza eskubideak unibertsalak, banaezinak eta elkarren mendeak dira.
- Berdintasuna eta bereizkeriarik eza dira giza eskubideen sistema osoaren elementu egituratzailea.
- Giza eskubideen inguruko betebeharrak hirutarikoa dira. Botere publikoek eskubide sozioekonomikoak errespetatu, babestu eta bete edo gauzatu behar dituzte.
- Eskubide sozioekonomikoak pixkanaka gauzatu behar dira, “bide egoki guztietatik” erabilgarri dauden “baliabide guztiak” erabili arte.
- Eskubide sozioekonomikoei loturiko neurri atzerakorrak onartezinak dira, printzipioz.
- Botere publikoek beren ekintzen kontuak eman behar dituzte, eta ordainerako, informazioa eskuratzeko eta herritarrek modu aktiboan parte hartzeko eskubidea bermatu behar dute.

Praktikan, printzipio horiek gomendio hauek dakartzate berekin:

- Konstituzioan eta nazioarteko Zuzenbidean jasotako eskubideen lege-garapenak errespetatu egin behar du giza eskubide guztien funtsezko edukia eta bat egin behar du giza eskubideen nazioarteko Zuzenbidearen parametro bermatzaileenekin.
- Politika publikoek berdintasuna bermatu behar dute, berdintasuntzat gaitasun eta autonomia pertsonalak eta gizarte demokratiko baten balio egituratzailea hartuta. Gainera,

rechos inalienables es hoy por hoy comúnmente aceptada en las sociedades democráticas y es inspiradora de nuestro ordenamiento jurídico. Además de su atractivo, esta idea tiene una serie de consecuencias prácticas y genera unas obligaciones fundamentales para los poderes públicos.

Más que nunca en tiempos de crisis, los poderes públicos han de guiarse por los siguientes **principios** de derechos humanos en el diseño de sus políticas públicas:

- Los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes.
- La igualdad y la no discriminación son el elemento vertebrador de todo el sistema de derechos humanos.
- Las obligaciones de derechos humanos tienen una triple dimensión. Los poderes públicos deben respetar, proteger y cumplir o realizar los derechos socioeconómicos.
- Los derechos socioeconómicos deben ser realizados progresivamente “hasta el máximo de los recursos” disponibles “por todos los medios apropiados”.
- Las medidas regresivas en relación con los derechos socioeconómicos son en principio inadmisibles.
- Los poderes públicos deben rendir cuentas por sus acciones, garantizar el derecho a la reparación, el acceso a la información, y la participación activa de la ciudadanía.

En la **práctica**, dichos principios se traducen en las siguientes recomendaciones:

- El desarrollo legislativo de los derechos consagrados en la Constitución y en el Derecho internacional debe respetar el contenido esencial de todos los derechos humanos y ajustarse a los parámetros más garantistas del Derecho internacional de los derechos humanos.
- Las políticas públicas deben estar encaminadas a garantizar la igualdad, entendida como capacidad y autonomía personales y como valor vertebrador de una sociedad democrática.

berdintasun sozioekonomikoa balio bat da berez, bide bat sistema ekonomiko osoaren funtzionamendu ona ziurtatzeko.

- Gizarte-politikak beharrezko tresnak dira pertsona guztiek dagozkien eskubide sozioekonomiko guztiak eskuratu ahal izan ditzaten. Eskubide sozioekonomikoak gauzatzeko bide ematen duten tresnak izateaz gain, garapen ekonomikorako, enplegu-sorkuntzarako, oparotasunerako eta gizarte-kohesiorako iturri ere badira.
 - Giza eskubideak unibertsalki aitortuta daudenez, beharrezkoa da botere publikoek datu bereziak ematea, biztanleek eskubide sozioekonomikoak zenbateraino lortu eta gozatzten dituzten ebaluatzeko.
 - Betiere botere publikoek frogatu behar dute eskubideen gozamenean egindako murrizketak justifikatuta daudela, eskubide sozioekonomikoen argitan eta erabilgarri dauden baliabide guztiak erabili direlako. Administrazio batek eskubide aldetik neurri atzerakorrak hartzeko asmoa badu, azterlan bat egin eta argitaratu beharko du neurri horiek ituraz giza eskubideetan nola eragingo duten ebaluatzeko.
 - Bai kontuak ematearen ikuspegitik, eta bai eskubide guztiak elkarren mendekoak eta banaezinak direla oinarritzat hartuz, eskubide sozioekonomikoen justiziabilitatearekin eta beste berme instituzional-erako batzuekin batera, eskubide zibilak (batez ere, biltzeko eskubidea eta elkartzeko eskubidea) botere publikoek giza eskubideen inguruan dituzten betebeharrak beteko dituztelako berme bihurtzen dira herritarrentzat.
 - Gobernantza onak exijitzen duenez, ziurtatu egin behar da pertsonak informazio xehatu eta garrantzizkoa izatea eta modu esanguratsuan eta berdintasun-baldintzetan parte hartzea haiei eragiten dieten erabakietan.
- La igualdad socioeconómica es además de un valor en sí mismo, un medio para asegurar el buen funcionamiento del sistema económico en su conjunto.
- Las políticas sociales son instrumentos necesarios para materializar el acceso de todas las personas a los derechos socioeconómicos a los que tienen derecho. Además de ser los vehículos conducentes a la realización de estos derechos, los servicios de interés general son fuente de desarrollo económico, creación de empleo, prosperidad y cohesión social.
 - Como consecuencia del reconocimiento universal de los derechos humanos, es necesario que los poderes públicos proporcionen datos desagregados para evaluar el nivel de acceso y disfrute de los derechos socioeconómicos por parte de la población.
 - Son los poderes públicos quienes soportan la carga de probar que los recortes se justifican a la luz del conjunto de los derechos socioeconómicos y en plena utilización del máximo de los recursos disponibles. En el caso de que una administración se muestre dispuesta a adoptar medidas regresivas en términos de derechos, ha de elaborar y publicar un estudio de evaluación del impacto que dichas medidas previsiblemente podrían tener sobre los derechos humanos.
 - Tanto desde una perspectiva abierta de rendición de cuentas, como en base a la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos, junto con la justiciabilidad de los derechos socioeconómicos y otras garantías de tipo institucional, los derechos civiles (principalmente, el derecho de reunión y el derecho de asociación) se convierten en garantías ciudadanas del cumplimiento de las obligaciones de derechos humanos por parte de los poderes públicos.
 - La buena gobernanza exige asegurar que las personas cuentan con información detallada y relevante, y participan de manera significativa y en condiciones de igualdad en las decisiones que les afectan.

**ARARTEKOAREN ARGITALPENAK /
PUBLICACIONES DEL ARARTEKO**

TXOSTEN BEREZIAK

- *Kalabozoak. Ertzaintzaren eta udalen atxiloketa egoitzak*. 1991.
- *Psikiatrikoak. Ospitale psikiatrikoetako buru-gaisoen egoera*. 1992.
- *Adinekoen egoitzak Euskal Autonomi Elkartearen (1992-1993)*. 1994.
- *Euskal Herriko Ararteko Erakundearen lehen bost urteak (1989-1994)*. 1994.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan egoitzez kanpo adinekoentzat dagoen laguntzari buruzko txosten berezia (1994-1995)*. 1996.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko kartzetakako egoera*. 1996.
- *Babesik gabeko haur eta nerabeentzako laguntza zerbitzuak*. 1997.
- *Adin txikiro lege-hausleak*. 1998.
- *Uraren kalitatearen babesa Zadorra sistemako urtegiatan*. 1999.
- *Oinarrizko gizarte-zerbitzuen egoera EAEn*. 1999.
- *Buruko gaitzaren trataera ospitaletik kanpo*. 2000.
- *EAeko hezkuntza-premia bereziei emandako erantzuna*. 2001.
- *Sasoikako langileen egoera Arabako mahats eta patata bilketan*. 2002.
- *Pertsona ezgaituen lanerako aukerak EAEn*. 2003.
- *Euskal Autonomia Erkidegoan erabilera publikoa duten eraikinen irisgarritasuna*. 2003.
- *Emakumeen kontrako indarkeriari erakundeek emandako erantzuna EAEn*. 2003.
- *Pertsona nagusiei emandako arreta EAEn: etxeko laguntza, eguneko zentroak eta egoitza-zentroak*. 2005.
- *Bakarrik dauden adin txikiro atzerritarren egoera EAEn*. 2005.
- *Etterik gabe eta bazterkeria larrian dauden pertsonen premiei emandako erantzuna*. 2006.
- *Bizikidetzeta eta gatazkak ikastetxeetan*. 2006.
- *Garzteentzako etxebizitza politika publikoak EAEn*. 2007.
- *Arreta soziosanitarioa: esparru kontzeptuala eta nazioarteko eta autonomietako aurrerapausoak*. Hurbilketa. 2008.
- *Gizarte ekintza sektoreko lan baldintzak*. 2008.
- *Euskadin terrorismoaren biktimei erakundeek emandako arreta*. 2009.
- *Adingabekoei balioak transmititzea*. 2009.
- *Transgeneroen eta transexualen egoera Euskadin*. 2009.
- *EAeko erakundeen jarduna nerabeen droga kontsumoaren arloan*. 2010.
- *Euskal Autonomia Erkidegoko oinarrizko gizarte zerbitzuen egoera*. 2010.
- *EAeko garraio sistema publikoak duen irisgarritasunari buruzko diagnostikoa*. 2011.
- *Arrisku egoera berezietan dauden adingabeak*. 2011.
- *EAEn norberaren autonomia sustatzeko eta mendetasunari arreta emateko legegaren aplikazioa*. 2011.

URTEKO TXOSTENAK

- *Liburukiak*: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

INFORMES EXTRAORDINARIOS

- *Los calabozos. Centros de detención municipales y de la Ertzaintza*. 1991.
- *Los psiquiátricos. Situación de los enfermos mentales en los hospitales psiquiátricos*. 1992.
- *Las residencias de tercera edad en la Comunidad Autónoma Vasca (1992-1993)*. 1994.
- *Cinco años de la Institución del Ararteko en el País Vasco (1989-1994)*. 1994.
- *Informe extraordinario sobre la asistencia no residencial a la tercera edad en la Comunidad Autónoma del País Vasco (1994-1995)*. 1996.
- *Situación de las cárceles en el País Vasco*. 1996.
- *Atención a la infancia y a la adolescencia en situación de desprotección*. 1997.
- *Intervención con menores infractores*. 1998.
- *Protección de la calidad del agua en los embalses del sistema Zadorra*. 1999.
- *La situación de los servicios sociales de base en la CAPV*. 1999.
- *Atención comunitaria de la enfermedad mental*. 2000.
- *La respuesta a las necesidades educativas especiales en la CAPV*. 2001.
- *Situación de la población temporera en Álava*. 2002.
- *La integración laboral de las personas con discapacidad en la CAPV*. 2003.
- *Accesibilidad en edificios de uso público de la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2003.
- *Respuesta institucional a la violencia contra las mujeres en la CAPV*. 2003.
- *Atención a personas mayores en la CAPV: servicio de asistencia domiciliaria, centros de día y centros residenciales*. 2005.
- *Situación de los menores extranjeros no acompañados en la CAPV*. 2005.
- *Respuesta a las necesidades básicas de las personas sin hogar y en exclusión grave*. 2006.
- *Convivencia y conflictos en los centros educativos*. 2006.
- *Las políticas públicas de vivienda dirigidas a la población joven en la CAPV*. 2007.
- *Atención socioasistencial: una aproximación al marco conceptual y a los avances internacionales y autonómicos*. 2008.
- *Condiciones de trabajo en el tercer sector de intervención social*. 2008.
- *Atención institucional a las víctimas del terrorismo en Euskadi*. 2009.
- *La transmisión de valores a menores*. 2009.
- *La situación de las personas transgénero y transexuales en Euskadi*. 2009.
- *El papel de las instituciones vascas respecto a los consumos de drogas de la adolescencia*. 2010.
- *La situación de los servicios sociales de base en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2010.
- *Diagnóstico de accesibilidad del sistema de transporte público en la CAPV*. 2011.
- *Infancias vulnerables*. 2011.
- *La aplicación de la ley de promoción de la autonomía personal y atención a la dependencia en la CAPV*. 2011.

INFORMES ANUALES

- *Volúmenes*: 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996, 1997, 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011.

ARARTEKOAREN GOMENDIOAK

- *Gomendioak* 2002, 2003, 2004.

BESTELAKO ARGITALPENAK

- *Idatz arauak / Normas de redacción*. 1992.
- *Ombudsmanaren Hirugarren Hitzaldi Europarra. Herrialdeko Ombudsmanaren garrantzia*. 1993.
- *Esanak eta eginak / Dichos y hechos*. Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

Faksimilak

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Kadizko Konstituzioari buruz euskaraz idatzitako eskuizkribu argitaragabea, irakaskuntzarako moldatua. 1991.
- Gaioren *Institutionum*. 1992. (Gaztelaniazko lehen argitaralditik aterea, Madril, 1845).
- Aita Frantzisko Vitoriakoaren *De indis insularis. De iure belli*. 1993. (Lyonen 1557an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Valentín de Forondaren *Cartas sobre la policía*. 1998. (Iruñean 1820an egindako bigarren argitaralditik aterea).
- Miguel de Lardizábal y Uriberen *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. 2000. (Madrilen 1786an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Manuel de Lardizábal y Uriberen *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. 2001. (Madrilen 1782an egindako lehen argitaralditik aterea).
- Xabier Maria Muniberen *Discursos inéditos*. 2002.
- Rita de Barrenechea eta beste emakume batzuk. *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. 2006.

«P. Francisco de Vitoria» Giza eskubideen saila (bekadunen lanak)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M^a J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acerca de la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

RECOMENDACIONES

- *Recomendaciones* 2002, 2003, 2004.

OTRAS PUBLICACIONES

- *Normas de redacción / Idatz arauak*. 1992.
- *Tercera Conferencia Europea del Ombudsman. La importancia del Ombudsman regional*. 1993.
- *Dichos y hechos / Esanak eta eginak*. Juan San Martín, Arartekoa. 1994.
- *XV Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo*. 2000.

Facsimiles

- *Jaquin-bide Iritarautia - 1820*. Texto manuscrito inédito, en euskara, sobre la Constitución de Cádiz, adaptado para la enseñanza. 1991.
- *La Instituta de Gayo*. 1992. (De la primera edición española, Madrid, 1845).
- *De indis insularis. De iure belli*. Fray Francisco de Vitoria, 1993. (De la primera edición en Lyon, 1557).
- *Cartas sobre la policía*. Valentín de Foronda, 1998. (De la 2ª edición en Pamplona, 1820).
- *Apología por los Agótes de Navarra y los Chuetas de Mallorca, con una breve digresión á los vaqueros de Asturias*. Miguel de Lardizábal y Uribe, 2000. (De la primera edición en Madrid, 1786).
- *Discurso sobre las penas contrahido á las leyes criminales de España, para facilitar su reforma*. Manuel de Lardizábal y Uribe, 2001. (De la primera edición en Madrid, 1782).
- *Discursos inéditos*. Javier María de Munibe, 2002.
- *Catalin y otras voces de mujeres en el siglo XVIII*. Rita de Barrenechea y otras autoras. 2006.

Colectión Derechos humanos «P. Francisco de Vitoria» (trabajos becados)

- E. J. Ruiz. *El derecho al ambiente como derecho de participación*. 1993.
- M. Á. Encinas. *Viviendas de protección oficial y arrendamientos en el País Vasco (1982-1991)*. 1994.
- G. Varona. *La inmigración irregular. Derechos y deberes humanos*. 1994.
- A. Bergara. *Hezkuntza- eta Hizkuntza-eskubideak indarreko lege-araubidean*. 1996.
- M^a J. Fernández de Landa. *El control interinstitucional en la Unión Europea*. 1996.
- I. P. Sánchez. *Rechazo social hacia las personas seropositivas en la CAPV*. 1998.
- J. Morquecho. *Intervención comunitaria en Euskadi. Acerca de la acción social sobre la exclusión*. 1999.
- G. Moreno. *Trabajo y ciudadanía. Un debate abierto*. 2003.
- A. Olarte. *Alternativas a la cárcel en Euskadi: el trabajo en beneficio de la comunidad*. 2006.
- B. Sicilia. *Derechos fundamentales y Constitución Europea*. 2006.
- J. Zarauz. *Incidencia del padrón municipal en el ejercicio de los derechos de las personas extranjeras en situación irregular*. 2007.
- I. Mujika. *Visibilidad y participación social de las mujeres lesbianas en Euskadi*. 2007.

«Francisco de Vitoria» Giza eskubideen bilduma

Hausnartzeko eta parte hartzeko foroak

- *Eskolako bizikidetasuna eta gatazkak*. 2007.
- *Nerabe eta gazte lesbiana, gay, transexual eta bisexualak: trabak eta gaitzespenak beren garapen pertsonalean, harremanetan eta sozializazioan*. 2008.
- *Cannabisa. Erabilera, segurtasun juridikoa eta politikak*. 2011.

Jardunaldiak

- *Eskubide sozialen egungo egoera*. 2008.
- *Politika publikoen eronkak demokrazia aurreratu batean*. 2009.
- *Eskubide sozialak krisi garaian*. 2012.

«Juan San Martín» Giza eskubideen bilduma (bekadunen lanak)

- J. M. Septién. *Mugarik gabeko eskola. Ikasle etorkinen irakaskuntza Araban*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Osasun arloko gizarte desberdintasunak EAEko biztanleen artean*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *Biztanleria magrebtarra Euskal Autonomia Erkidegoan. Egoera eta itxaropenak*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Adinekoen eskubideak eta tratu desegokiaren prebentzioa*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *Gizabanakoari eskubideak etetea terrorismo kasuetan: arreta berezia atxiloaldi inkomunikatuari*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *Adingabeak edo atzeritarrak? Esku hartzeko politiken azterketa, lagundu gabeko adingabe atzeritarren gainekoa*. 2010.
- M. Amoso, M. Mazkarian, A. Amoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Etorkinek zerbitzu eta prestazioetara duten sarbidea, Euskal Autonomia Erkidegoan*. 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los Derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2012.

Material didaktikoak

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Giza Eskubideen hezkuntzari buruzko baliabideak* (Bigarren Hezkuntza). 2000.
- Zenbait egile (IPE). *Gure eskubideak* (Lehen Hezkuntza). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Giza eskubideak jokoan* (Bigarren Hezkuntza). 2001.
- Mugarik Gabe. *Sortuz / Generando* CDa. 2004.
- Ikasleen lanak. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- ZiberBullying-a. *Teknologia berrien bidezko jazarpena prebenitzeko material didaktikoa*. 2008.
- Leihoak. *Abentura ERREALA Mundu BIRTUALEAN. Gozatu Internetez... Sarean erori gabe*. 2008.

«Giza eskubideei buruzko jardunaldiak» bilduma

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.

Colección Derechos humanos «Francisco de Vitoria»

Foros de reflexión y participación

- *La convivencia y los conflictos en el ámbito escolar*. 2007.
- *Adolescentes y jóvenes lesbianas, gays, transexuales y bisexuales: dificultades y rechazos en su desarrollo personal, en sus relaciones y en su socialización*. 2008.
- *Cannabis. Usos, seguridad jurídica y políticas*. 2011.

Jornadas

- *La actualidad de los derechos sociales*. 2008.
- *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada*. 2009.
- *Los derechos sociales en tiempos de crisis*. 2012.

Colección Derechos humanos «Juan San Martín» (trabajos becados)

- J. M. Septién. *Una escuela sin fronteras. La enseñanza del alumnado inmigrante en Álava*. 2006.
- A. Bacigalupe, U. Martín. *Desigualdades sociales en la salud de la población de la CAPV*. 2007.
- J. L. Fuentes, T. L. Vicente. *La población magrebi en el País Vasco. Situación y expectativas*. 2007.
- F. J. Leturia, N. Etxaniz. *Los derechos de las personas mayores y la prevención del maltrato*. 2009.
- I. Orbegozo, A. I. Pérez, L. Pego. *La suspensión individual de derechos en supuestos de terrorismo: especial consideración de la detención incommunicada*. 2009.
- A. Gozalo, E. Jiménez, L. Vozmediano. *¿Menores o extranjeros? Análisis de las políticas de intervención sobre menores extranjeros no acompañados*. 2010.
- M. Amoso, M. Mazkarian, A. Amoso, S. Luciani, A. Villalón, A. Otaegi. *Acceso de la población inmigrante en la Comunidad Autónoma Vasca a los servicios y prestaciones*. 2011.
- Farapi: Ana Beatriz Rodríguez Ruano, Oihane García Santiago, Amaia Benito Pumarejo, Araitz Rodríguez Gutiérrez, Nerea Elías Muxika, Begoña Pecharromán Ferrer. *Aplicación de los Derechos de las personas usuarias y consumidoras en la Comunidad Autónoma del País Vasco*. 2012.

Materiales didácticos

- G. Azkarate, L. Errasti, M. Mena. *Materiales para la educación en Derechos Humanos* (E. Secundaria). 2000.
- Varias autoras (IPE). *Nuestros derechos* (E. Primaria). 2001.
- E. Acero, I. Mier. *Los derechos humanos en juego* (E. Secundaria). 2001.
- Mugarik Gabe. *CD Sortuz / Generando*. 2004.
- Trabajos de alumnos. *Gure eskubideak / Nuestros derechos*. 2004.
- *CiberBullying. Material didáctico para la prevención del acoso por medio de las nuevas tecnologías*. 2008.
- *Ventanas. Una Aventura REAL en un Mundo VIRTUAL. Disfrutar de Internet... sin caer en la Red*. 2008.

Colección «Jornadas sobre derechos humanos»

- *El derecho a la no discriminación por motivo de raza*. 1997.
- *Vigencia y futuro de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su 50 aniversario*. 1998.
- *Los derechos no caducan con la edad: el año internacional de las personas mayores*. 1999.
- *Una cultura de paz: cimiento para los derechos humanos*. 2000.

- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Familia berriak eta berdintasun printzipioa: eztabaida irekia*. 2005.
- *Arartekoa: XXI. menderako Ombudsmana*. 2006.
- *Herritarrek ingurumenean edo gizartean eragina duten azpiegiturei buruzko erabakietan parte hartzea. Hausnartzeko eta herritarrek parte hartzeko IV. Foroa: Herritarren partaidetza: fikzioa ala errealitatea?* 2007.
- *Osasun mentala eta pertsonen eskubideak*. 2008.
- *Haurrak babesteko sistemak eta horien erronkak*. 2009.
- *Lana, familia eta norberaren bizitza bateragarri egiten laguntzeko politika publikoak berriz aztertzeko bidean*. 2010.
- *Gaixotasun arraroak: arreta publikoa behar duen errealitate baten argi-itzalak*. 2011.
- *Responsabilidad penal de los menores: una respuesta desde los derechos humanos*. 2001.
- *Derechos humanos y nuevas tecnologías*. 2002.
- *La prevención y erradicación de la tortura y malos tratos en los sistemas democráticos*. 2003.
- *El trabajo en el siglo XXI: perspectivas de futuro*. 2004.
- *Nuevas familias y principio de igualdad: un debate abierto*. 2005.
- *El Ararteko: un Ombudsman para el siglo XXI*. 2006.
- *La participación ciudadana en las decisiones sobre infraestructuras de incidencia ambiental o con impacto social. IV Foro de reflexión y participación ciudadana: La participación ciudadana: ¿ficción o realidad?* 2007.
- *Salud mental y derechos de las personas*. 2008.
- *Los sistemas de protección de la infancia y sus retos*. 2009.
- *Hacia una revisión de las políticas públicas de apoyo a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal*. 2010.
- *Las enfermedades raras: luces y sombras de una realidad que precisa de atención pública*. 2011.

