

LOS DERECHOS HUMANOS COMO BASE DE UNA POLÍTICA DE INCLUSIÓN EN TIEMPOS DE CRISIS

.....
IÑIGO LAMARCA ITURBE
.....

Ararteko

ABSTRACT

■ *La terrible crisis socio-económica que estamos sufriendo (que tuvo su origen en la amenaza de una quiebra del sistema financiero) está poniendo en jaque al Estado social y a los derechos sociales. Sin embargo, la garantía de los derechos sociales, que son derechos humanos, constituye una obligación jurídica para los poderes públicos. Por consiguiente, las administraciones y los poderes públicos, empezando por los de la Unión Europea han de llevar a cabo políticas económicas, presupuestarias, financieras, fiscales y sociales que permitan la protección, el mantenimiento y la sostenibilidad de los derechos sociales.*

Palabras clave: Estado social, Derechos sociales, Derechos humanos, Crisis, Unión Europea, Políticas, Inclusión social.

■ *Pairatzen ari garen gizarte- eta ekonomia-krisi izugarriak (finantza-sistemaren hondamendiaren mehatxuan bere jatorria izan zuena) gizarte Estatua eta gizarte-eskubidea xakean jarri ditu. Hala ere, gizarte-eskubideen bermea, giza eskubide gisa, botere publikoentzat betebeharr juridikoa da. Beraz, administrazioek eta botere publikoek, Europar Batasunekoetatik hasita, gizarte-eskubideen babesa, mantentzea eta sostengarritasuna ekarriko duten ekonomia-, aurrekontu-, finantza-, zerga- eta gizarte-politikak eraman behar dute aurrera.*

Gako-hitzak: gizarte Estatua, gizarte-eskubideak, krisia, Europar Batasuna, gizarte-inklusioa.

■ *In the light of the current crisis situation, the author proposes to recover the classical meaning of “crisis”, i.e. to view this conjuncture as a time of movement, enlightenment, exploration and new creation on all levels; cultural, political, social, religious and so on. Ethics are taken as the fundamental basis for these changes. A body of ethics seen through the eyes of people who find themselves excluded, as a collective task aiming at building an inclusive society. To go more deeply into these key points the author invites the reader to embark on a journey in several stages. The first is one where ethics are built around personal and group courage in the face of situations of extreme existential seriousness. In the second stage, ethics as political sensitivity, deployed in the conquest of rights in the name of dignity. The third stage calls for an inclusive society which incorporates public virtues and shared responsibility.*

Key words: ethics, dignity, citizenship, inclusive society, excluded people.

Deseo, antes de nada, felicitar a Sartu por el magnífico trabajo que hace en pro de los derechos humanos y de una sociedad inclusiva. Resulta absolutamente necesario en estos tiempos de crisis hablar, debatir, reflexionar y proponer acerca de los derechos sociales, de la equidad y de la justicia sociales, de la lucha contra la exclusión social...de trabajar con ahínco, en definitiva, a favor de la inclusión social. Felicito, pues, doblemente a Sartu: también por haber organizado estas jornadas. Quiero, asimismo, agradecer a sus responsables el haberme ofrecido la oportunidad de exponer el punto de vista del Ararteko en estas jornadas.

La posición del Ararteko sobre los pilares o fundamentos del Estado social (la vida digna para todas las personas, la igualdad real y efectiva, la inclusión social) viene determinada por las resoluciones y recomendaciones que hemos formulado en los últimos años en relación con las actuaciones y las políticas públicas de las administraciones que no salvaguardan debidamente los derechos sociales. Todo ello se ha producido en un contexto, que sigue vigente, de una crisis social y económica sin precedentes en las últimas décadas. En el marco de la Unión Europea se ha articulado una determinada política económico-presupuestaria para gestionar la crisis, política cuyo eje principal es la llamada austeridad, es decir la exigencia de una fuerte reducción de los déficits presupuestarios, lo cual ha supuesto, en un escenario de aumento tremendo del paro y de decrecimiento económico o crecimiento muy débil, recortes en los recursos asociados a los derechos sociales. Ha sido tal el énfasis que se ha puesto en la defensa y exposición ante la ciudadanía de la necesidad de la *ley de hierro* de reducción del gasto público, que parece que no hay alternativa a esa política y parece que el Estado social y los derechos sociales han de ser sometidos a una jibarización que destruya parte de sus contenidos y sus servicios.

Ante este estado de cosas de poco sirve decir que los derechos sociales son derechos humanos que hay que respetar y hacer cumplir, si no abordamos las causas y la etiología de la crisis, y ponemos sobre la mesa propuestas para que la política económico-presupuestaria europea no se cargue la creación más genuinamente europea que supuso un salto cualitativo fundamental en el devenir de las democracias: el Estado social o de bienestar. El Ararteko, como alto comisionado del Parlamento Vasco para la defensa de los derechos de las personas, no ha eludido el reto. Por el contrario, en la medida de sus posibi-

lidades se ha adentrado en las interioridades del binomio crisis/política económico-presupuestaria europea, para lo cual ha organizado jornadas, ha recopilado información y opiniones y ha realizado estudios¹.

La crisis contra los derechos sociales

Habiendo transcurrido un periodo suficiente desde que estalló la crisis para que los análisis sobre la misma hayan podido adquirir perspectiva y profundidad, cabe formular una serie de afirmaciones que cuentan con una aceptación amplia por parte de analistas y expertos que han abordado el estudio de la crisis:

- La causa de la situación que estamos viviendo fue una crisis aguda del sistema financiero, que empezó a asomar en EEUU a finales de 2007 y estalló con virulencia en septiembre del año siguiente con la quiebra de Lehman Bhoters, que produjo un semi crash y un colapso del sistema financiero. Se hizo evidente que el sistema financiero globalizado tenía graves fallas, que había adquirido una entidad y una importancia descomunales hasta el punto de haberse erigido en el eje del sistema económico mundial, y que gozaba de una autonomía casi total con respecto al poder político por la desregularización que se había producido. Las autoridades políticas y financieras de los países afectados inyectaron billones de dólares y de euros a fondo perdido o con intereses bajísimos. Merced a estas ayudas el sistema financiero se ha salvado y sigue funcionando como antes: como un poder fáctico de primer orden, desregularado, condicionando las políticas públicas, sin haber resuelto las fallas del sistema y operando según la máxima de la consecución del máximo beneficio en el plazo más corto posible sin atender ningún principio ético.
- La crisis tuvo algunas particularidades en la Unión Europea, o, mejor dicho, en la Eurozona: hubo ataques especulativos contra el euro, las autoridades europeas se mostraron desconcertadas y pusilánimes, y se pusieron de manifiesto errores en el diseño del sistema euro. Se produjo un reforzamiento del poder de los Estados, la política del comunitarismo prácticamente desapareció y emergió como foro de toma de decisiones las

¹ Véanse, en ese sentido, las siguientes publicaciones que se hallan a disposición de la ciudadanía en www.ararteko.net: *Los retos de las políticas públicas en una democracia avanzada* (recopilación de las ponencias de las jornadas celebradas en mayo de 2009); *Los derechos sociales en tiempos de crisis* (intervenciones de las jornadas organizadas en mayo de 2012); Estudio *El impacto de la crisis en la infancia: la realidad vasca* hecho público en enero de 2013. Asimismo, léase «Los mercados financieros contra los derechos humanos» (I. Lamarca), en el libro de varios autores *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en Tiempos de Crisis-Anuario de los Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián. Volumen XII* (director: Juan Soroeta Licerías). Ed. Aranzadi. 2013.

relaciones entre los Gobiernos, adquiriendo un peso especial los Ejecutivos de los países con una situación financiero-económica más boyante. Alemania tomó el mando de la situación, con el apoyo de otros países del centro y norte de Europa, y con la aquiescencia de los países del sur, muy debilitados y sometidos a una fuerte estigmatización.

- La crisis, que en un principio fue financiera, saltó enseguida a la economía productiva. Ello produjo, de manera intensa en España y en otros países del sur de Europa, una gravísima crisis económica con una destrucción masiva de empleo y con consecuencias gravísimas en el bienestar de las personas y las familias, así como en el tejido social.
- Las políticas que se han aplicado en la Eurozona han tenido las siguientes particularidades: a) un papel muy limitado del Banco Central Europeo, a diferencia del papel que han desempeñado la Reserva Federal de los EEUU, el Banco de Japón o el Banco de Inglaterra; b) la negativa a habilitar políticas proactivas y anticíclicas de orden europeo, tales como mutualizar las deudas, crear eurobonos, hacer uso del Presupuesto de la UE, activar el Banco Europeo de Inversiones, prestar directamente a los países el dinero suficiente para refinanciar sus deudas públicas a un interés simbólico o cuando menos al mismo que el BCE ha prestado a los bancos privados, etc. c) la imposición de la exigencia de una reducción progresiva de los déficits presupuestarios hasta alcanzar en unos años el objetivo del equilibrio presupuestario o déficit 0, así como que la deuda pública se sitúe por debajo del 60%

Las políticas que se han aplicado no han sido las únicas posibles. Cabía haber practicado otras políticas financieras, presupuestarias o económicas. No nos corresponde impugnar dichas políticas ni promover el uso de políticas alternativas. Pero sí tenemos la responsabilidad de decir que existen otras políticas posibles y de señalar que las que se han practicado han traído consecuencias muy negativas para la protección de los derechos sociales en España y en otros países de la Unión Europea.

Las políticas que se han aplicado es posible que hayan salvado al euro y hayan evitado el estallido o la ruptura de la Eurozona y de la EU. Pero es evidente que esas políticas han traído consigo que en España el riesgo de exclusión social se haya disparado, que las desigualdades se hayan acentuado, que muchos sectores sociales (incluidas las clases medias) se hayan empobrecido y precarizado, y que los derechos sociales hayan sufrido recortes y se vean amenazados.

En el País Vasco, cabe señalar que los efectos de la crisis han sido, de momento, menos dramáticos que en otras Comunidades Autónomas (así lo muestran, entre otros, los índices del paro) y que la existencia de un amplio abanico de prestaciones sociales de contenido económico (la Renta de Garantía de Ingresos —RGI— y otros) ha paliado las consecuencias de la crisis cubriendo las

necesidades básicas de la gran mayoría (aunque no de todas) de personas y de familias que se hallaban en riesgo de exclusión. Es de justicia señalar que la magna labor de las organizaciones sociales vascas ha resultado ser decisivo y ha complementado la actuación de la Administración.

Los derechos sociales son derechos humanos

Aun cuando en términos cuantitativos esta pudiera ser la mayor crisis económica en 80 años, los poderes públicos no pueden emplear la crisis como excusa para aplicar medidas que coartan libertades, atentan contra la igualdad y afectan desproporcionadamente a los colectivos más vulnerables de la sociedad. En palabras del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, *«las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos»* (Resolución S-10/1, 2009).

Según el artículo 9.2 de la Constitución, los poderes públicos 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 los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social»*. Las políticas públicas deben estar encaminadas a garantizar la libertad y la igualdad, entendidas como capacidad y autonomía personales y como valores vertebradores de una sociedad democrática.

La política económica es uno de los pilares centrales de las políticas públicas. Corresponde a los poderes públicos adoptar las medidas necesarias para paliar los efectos negativos de las crisis económicas, prestando particular atención a los colectivos más vulnerables.

Las acciones y omisiones de los poderes públicos han transformado una crisis que debía ser financiera en una crisis social, democrática, medioambiental y de valores. La crisis ya no es *el* problema. El problema es qué políticas son las adecuadas para salir del atolladero en el que estamos metidos.

Como decíamos antes, resulta difícilmente rebatible que en la Unión Europea otras políticas financiera, presupuestaria y económica son posibles. Pero todo apunta a que esas políticas no van a variar y a que, en consecuencia, las exigencias de reducción del déficit público y de la deuda pública se van a mantener. Por tanto, los poderes públicos y las administraciones públicas de Euskadi van a tener que ajustar sus presupuestos y sus políticas públicas al marco resultante de las referidas exigencias.

En esa difícil coyuntura, el Ararteko debe subrayar que los derechos sociales son derechos humanos protegidos por el ordenamiento jurídico y que, por

tanto, el gasto público necesario para que los mismos estén debidamente salvaguardados debe tener carácter prioritario a la hora de determinar las políticas presupuestarias y fiscales.

Por otra parte, conviene señalar que buena parte de los yacimientos de empleo del futuro se hallan precisamente en los servicios y prestaciones vinculados al Estado social y a los derechos sociales. Si tenemos en cuenta los servicios de los países más avanzados en el desarrollo del Estado social, así como el volumen de empleo que dichos servicios generan, hemos de constatar que los servicios de atención a las personas mayores, a la infancia, a las personas dependientes (todas aquellas que tienen algún tipo de discapacidad, física o psíquica) etc., los servicios y prestaciones en los ámbitos de la educación y de la salud, los servicios de inserción socio-laboral, de atención a las personas y colectivos vulnerables, de lucha contra la exclusión social etc., todos esos servicios tienen un amplio margen de desarrollo, crecimiento y de generación de empleo.

Si las administraciones vascas carecen de recursos económicos para realizar inversiones en equipamientos, servicios, dispositivos o prestaciones de carácter social asociados al desarrollo de los derechos sociales, habrá que luchar para que el Banco Europeo de Inversiones o el Presupuesto de la Unión Europea se empleen a favor del Estado social, para fortalecerlo y para hacerlo sostenible en el tiempo. Habrá que establecer, asimismo, bases más sólidas de concertación entre las administraciones y el tercer sector. Y habrá que articular, asimismo, las medidas y las herramientas precisas para que el sector privado, el tradicional o el llamado cuarto sector, participe en el desarrollo y crecimiento del Estado social en condiciones de debido respeto a los elementos que caracterizan la naturaleza y el reconocimiento de los derechos sociales, así como de cumplimiento de las condiciones y derechos laborales asociados al trabajo digno.

En cualquier caso, es evidente que se hace preciso articular planes de empleo eficaces, no solo para crear mejores condiciones para el ejercicio del derecho constitucional al trabajo sino también para aumentar los ingresos de las Haciendas públicas y de la Seguridad Social y para disminuir el gasto público de las prestaciones de desempleo y de las prestaciones del sistema de protección social.

La inclusión social como receta frente a la crisis

El Ararteko presentó en enero de 2013 un estudio sobre *El impacto de la crisis en la infancia: la realidad vasca*. Dicho documento era en realidad una colección de indicadores cuantitativos que dejaban constancia del impacto de la crisis económica sobre la infancia en Euskadi. 35.000 niños y niñas viven en situación de riesgo de pobreza, un 2,6% más que en 2008. El 17% de las familias han tenido que recortar el gasto en productos básicos, el doble que al inicio de la cri-

sis. El 8% de las familias tienen a todos sus miembros en paro. El 13% de la población ha tenido que pedir ayuda económica a amigos o familiares, lo cual da muestra de la importancia de los lazos de solidaridad en las circunstancias más aciagas.

Uno de los efectos más palpables del impacto negativo de la crisis sobre la población es el vertiginoso aumento del número de quejas y consultas de la ciudadanía ante el Ararteko. En el año 2012 la defensoría vasca realizó 11.770 intervenciones (aumento del 43% con respecto a 2011), gestionó más de 3.000 quejas (50% más que en 2010), de las cuales un tercio pertenecían al ámbito de la exclusión social (¡30 veces más que en 2010!). 7.001 personas fueron atendidas en las oficinas de Bilbao, Donostia y Vitoria-Gasteiz, un 67% más que en 2011.

Una de las principales conclusiones que extrae el Ararteko de su análisis de la realidad es que los servicios derivados del Estado de bienestar desempeñan un papel protagonista en la moderación de los efectos de la crisis sobre las familias en situaciones económicas más comprometidas. A pesar del aumento del riesgo de exclusión social, las tasas de pobreza y de precariedad real de 2012 se mantienen lejos de los niveles de 1986 y 1996, en gran medida gracias al impacto positivo del sistema de prestaciones sociales. Junto a otros factores, como el efecto favorable de la política de pensiones, este sistema de garantía de ingresos contribuye a mantener las tasas de pobreza y exclusión de la Comunidad Autónoma Vasca por debajo de las cifras medias de la Unión Europea, consolidando a Euskadi como una de las sociedades con menor nivel de desigualdad en Europa. El acceso a estas prestaciones (cuando se cumplen los requisitos establecidos), con independencia de la partida presupuestaria prevista, permite al sistema desarrollar esta función al ampliarse la partida según aumentan el número de personas que dejan de disponer de ingresos económicos para hacer frente a sus necesidades básicas. Por esto mismo el Sistema Vasco de Garantía de Ingresos, como elemento de cohesión y de protección social, requiere ser dotado de los medios e instrumentos necesarios para prevenir el riesgo de exclusión.

¿Qué aporta el enfoque de derechos humanos?

La idea de que todas las personas, por el mero hecho de serlo, son titulares de una serie de derechos 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.

Como se señala en el estudio del Ararteko *Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica*, de junio de 2012, más que

nunca en tiempos de crisis, los poderes públicos han de guiarse por 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*» (artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales).
- 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 libertad y la igualdad, entendidas como capacidad y autonomía personales y como valores vertebradores de una sociedad democrática. 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 pretenda adoptar medidas regresivas, 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.

Reivindiquemos un enfoque de derechos humanos ante la crisis y el extremismo de la austeridad

Durante el último medio siglo, los derechos humanos han ido adquiriendo 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* (las instituciones) como desde el *Agora* (la calle).

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, la autonomía personal o la protección social son derechos humanos o meros privilegios reservados para tiempos de bonanza económica. Desde el Ararteko seguiremos insistiendo en que al margen de los derechos sociales, de los derechos humanos, nos enfrentaríamos a una radical desigualdad social, a la exclusión social, a la pobreza y a la injusticia.