

LOS DERECHOS HUMANOS EN TIEMPO DE CRISIS

Serie «Estudios para la paz», 28

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ



MIRA EDITORES

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Dirijase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47)



© Carmen Magallón Portolés, Federico Mayor Zaragoza, José María Tortosa, José Antonio Sanahuja, Alejandro Teitelbaum, Jaume Saura Estapà, Luis Andrés Gimeno Feliu, María Pilar de la Vega Cebrián, José Luis Batalla, Chusé Inazio Felices Maicas, Pascual Aguelo, Fernando Arlettaz, María Novo, Víctor Viñuales, Montse Reclusa Espelós, Tica Font Gregori, Jose Luis Gómez del Prado, Javier Jiménez Olmos, José María Tojeira, Javier Elzo

© MIRA EDITORES, S.A.
C/ Dalia, 11 · 50012 Zaragoza
Tels. 976 354 165 / 976 460 505 · Fax 976 351 043 / 976 460 446
info@miraeditores.com · www.miraeditores.com

Portada: Pablo Cano, Uci_X

Fotografías: Félix M. Medina

Primera edición: octubre de 2014

ISBN: 978-84-8465-474-2

Depósito Legal: Z 1418-2014

Impreso en España

Fotocomposición:

La Central, S. C. · Miguel Servet, 2, 3.º dcha. · 22002 Huesca · www.lacentralpreimpresion.com

Imprime:

Ino Reproducciones, S. A. · Pol. Malpica - Sta. Isabel, calle E (Inbisa II), nave 35 · 50016 Zaragoza

FUNDACIÓN
SEMINARIO DE INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ
(ED.)

LOS DERECHOS HUMANOS EN TIEMPO DE CRISIS

Carmen Magallón Portolés
Federico Mayor Zaragoza
José María Tortosa
José Antonio Sanahuja
Alejandro Teitelbaum
Jaume Saura Estapà
Luis Andrés Gimeno Feliu
María Pilar de la Vega Cebrián
José Luis Batalla
Chusé Inazio Felices Maicas
Pascual Aguelo
Fernando Arlettaz
María Novo
Víctor Viñuales
Montse Reclusa Espelosín
Tica Font Gregori
José Luis Gómez del Prado
Javier Jiménez Olmos
José María Tojeira
Javier Elzo



Índice

Presentación

CARMEN MAGALLÓN PORTOLÉS	9
1. La crisis afecta a los derechos humanos y a la cultura de la paz	15
La crisis global y las heridas en la dignidad humana: ¿una recesión en valores y derechos?	
FEDERICO MAYOR ZARAGOZA	17
El malestar en la democracia: rasgos, actores y escenarios en la crisis. JOSÉ MARÍA TORTOSA	31
2. Crisis económica, mercados, instituciones y derechos humanos	77
Gobernanza global, crisis financiera y políticas de austeridad: el G20, la UE y los organismos internacionales.	
JOSÉ ANTONIO SANAHUJA	79
Las multinacionales del capital y de la producción, los mercados y los derechos humanos. ALEJANDRO TEITELBAUM.....	119
3. Derechos humanos, económicos, sociales y culturales hoy en España	151
Panorama y exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. JAUME SAURA ESTAPÀ	153
El derecho a la sanidad: diagnóstico y propuestas. LUIS ANDRÉS GIMENO FELIU	183
El derecho a la educación: diagnóstico y propuestas. MARÍA PILAR DE LA VEGA CEBRIÁN	203
Las ejecuciones hipotecarias y el derecho a una vivienda. Diagnóstico. Medidas legales. Propuestas. JOSÉ LUIS BATALLA	215
El mito de las pensiones en peligro. CHUSÉ INAZIO FELICES MAICAS	243

4. Grupos vulnerados y actores en tiempo de crisis	249
Los derechos humanos de las personas migrantes, exigencia de justicia. PASCUAL AGUELO NAVARRO	251
Teoría y praxis del multiculturalismo. FERNANDO ARLETTAZ	297
5. El derecho a un desarrollo sostenible	309
La crisis del modelo es ambiental: el necesario cambio hacia la sostenibilidad. MARÍA NOVO	311
La crisis del modelo es también ecológica: los procesos de sanación del planeta. VÍCTOR VIÑUALES	327
Crisis del actual modelo de cooperación al desarrollo en España. MONTSERRAT RECLUSA ESPELOSÍN.....	341
6. El derecho a la paz y la tendencia armamentística actual	369
El impacto de la creciente tendencia armamentística sobre los derechos humanos. TICA FONT GREGORI	371
Las empresas militares y de seguridad privadas en los conflictos armados: sesgo preocupante para los derechos humanos. JOSÉ LUIS GÓMEZ DEL PRADO	393
La actual crisis social: señal de alerta para la seguridad humana e internacional. JAVIER JIMÉNEZ OLMOS	407
7. Vulneración de los derechos humanos	421
Vulneración de derechos humanos, ¿justicia y/o reconciliación? Hoja de ruta a seguir. JOSÉ MARÍA TOJEIRA	423
¿Es posible buscar la reconciliación para el futuro de una sociedad herida o favorece la impunidad? JAVIER ELZO	445

Presentación

Carmen Magallón Portolés

Directora de la Fundación
Seminario de Investigación para la Paz

La crisis económica que ha irrumpido de manera dramática en nuestro entorno en los últimos años ha precarizado la vida de una mayoría de gente a nuestro alrededor, deteriorándola hasta extremos hace poco impensables. El crecimiento del paro y el recorte de las políticas sociales están minando el estado de bienestar, constituyendo una violencia que desde la investigación para la paz reconocemos como violencia estructural, por el sufrimiento y muerte que de un modo u otro acaba produciendo. En estas circunstancias, este libro se interroga y trata de arrojar luz precisamente sobre la situación, sobre el impacto de la crisis, y su gestión, en las vidas de las personas, a través de la revisión del deterioro producido en sus derechos humanos.

Comienza presentando una visión general sobre los rasgos, actores y escenarios de la crisis; sobre el creciente miedo a no tener asegurado el sustento, la comida, la vivienda, la educación, la sanidad, miedo que es una novedad en nuestra sociedad pero que, hemos de ser conscientes, no lo es para una gran parte de la humanidad, que ha vivido siempre con él. La *normalidad* de esta precariedad no disminuye su gravedad; por el contrario, nos alerta de la deriva de un *orden* mundial, más bien, un desorden, que empuja hacia la igualación a la baja de las condiciones de vida de las poblaciones. En estas circunstancias, no es extraño que haya crecido la desconfianza de los ciudadanos ante las instituciones y los partidos políticos pues, aunque este recelo se haya dado en otras épocas, el momento actual está marcado de manera muy honda por la crisis de gobernabilidad y la decepción democrática; la respuesta de los

indignados lo ha expresado claramente con su afirmación: «No nos representan».

La explicación y evolución temporal de la crisis económica, mercados, actores, mecanismos, interrelaciones y consecuencias de las opciones tomadas para su gestión, desde sus inicios con la quiebra de Lehman Brothers en 2008, se analizan en el capítulo segundo. El sistema de gobernanza global está inmerso en un cambio estructural, se afirma, cambio en el que también la crisis en la UE está influyendo. Otro de los rasgos característicos del panorama internacional es el enorme poderío de las sociedades transnacionales. El ensayo que lo analiza habla de cómo este poder está vaciando de contenido a la democracia representativa y es un factor de primer orden en la crisis política, económica, social, ecológica y cultural que afecta a la humanidad. La concentración del poder económico no solo se refleja en lo político: alcanza a la estructura de Naciones Unidas; en los últimos años, en esta organización internacional no fue posible aprobar normas obligatorias para las sociedades transnacionales en materia de derechos humanos, limitando las conclusiones del grupo de trabajo constituido con tal objeto al establecimiento de directrices de aplicación voluntaria.

El siguiente capítulo comienza preguntándose si son exigibles los derechos económicos, sociales y culturales. Distinguiendo entre exigibilidad y justiciabilidad, se aborda la naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, las particularidades de su exigibilidad y las dimensiones de esta en Derecho internacional, haciendo referencia concreta a la situación en nuestro país. Se revisa a continuación el impacto sufrido por tres derechos específicos muy importantes: el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la vivienda. En el caso de la salud, se afirma el peso de los factores socioeconómicos, cómo «la pobreza y la desigualdad matan» y cómo la crisis está siendo excusa para legitimar todo tipo recortes en el sistema sanitario recortes que carecen de justificación científica más allá de seguir la ortodoxia neoliberal.

En el caso de la educación, la Convención sobre los Derechos del Niño y, en particular, el artículo 28, que proclama el derecho fundamental de la infancia a la educación, se toman como referencia para el

análisis del fuerte impacto que están teniendo las políticas de austeridad en la infancia de este país. El derecho a la vivienda es de sobra conocido que se ha visto gravemente afectado por las ejecuciones hipotecarias. El libro profundiza y repasa cómo se concedieron los préstamos, en qué circunstancias se reclama el cobro del impagado y cuál es el sistema legal para su cobro; también, el papel de un amplio abanico de actores que han intervenido en diversas fases del problema: Gobierno, jueces, Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, asociaciones como ADICAE, Stop Desahucios, Plataforma de Afectados por la Hipoteca —PAH—, iniciativas de mediación. Por su trascendencia social y política, se destaca la iniciativa legislativa popular promovida por la PAH, que logró 1 400 000 firmas y fue aceptada a debate en el Congreso por todos los grupos parlamentarios, y las iniciativas de mediación en el entorno cercano. El capítulo finaliza con una crítica al mito de que el estado de bienestar actual pone en peligro las pensiones.

La situación y problemática específica de las personas migrantes reciben una atención especial. Son estudiadas de manera profunda desde distintas perspectivas: histórica, sociológica y jurídica. Se aportan argumentos y bases jurídicas a favor del respeto, protección, garantía y promoción de sus derechos humanos, cuestión que ha de constituirse en una exigencia de justicia frente a los Estados. En el mismo capítulo se realiza un rápido análisis de la teoría y la práctica de las políticas multiculturales que surgieron para gestionar la diversidad debida a la inmigración y que se aplicaron desde mediados del siglo XX en el Reino Unido, Suecia, Australia y Canadá.

Otros derechos, los conocidos como de la tercera generación, el derecho a un desarrollo sostenible y el derecho a la paz, se están viendo afectados por una crisis que es también ambiental y ecológica. El cambio climático está originando sufrimiento en muchos lugares del mundo. Según Ban Ki-Moon, supone una amenaza para la paz y la seguridad. De ahí la necesidad y la urgencia, se defiende, no solo de superar el bache económico sino de cambiar de modo de vida, de reapropiarse del tiempo y regresar a un mundo de cercanía, de transitar hacia sociedades sostenibles, posmaterialistas, en las que se viva con otros modelos energéticos. Para sanar el planeta, desde la perspectiva de actitudes y filosofía de fondo, necesitamos ensanchar nuestra idea del prójimo,

afirma otro de los ensayos; es necesario tener en mente, considerar a quienes viven lejos y también a las generaciones futuras, y, en consecuencia, para acelerar la transición hacia una sociedad sostenible se proponen dieciséis herramientas. De entre ellas destaco la que habla de la necesidad de «cambiar nuestros sueños», y no precisamente en la línea por la que aboga un actual anuncio publicitario. El capítulo termina con un estudio de las políticas de cooperación al desarrollo en el contexto internacional, un repaso de la historia, modelos y actores de la cooperación al desarrollo en España y el análisis del impacto de la crisis en ella.

En cuanto al derecho a la paz, desde el enfoque de su carencia por la existencia de violencia directa, que es la que mata con las armas, son preocupantes dos tendencias armamentísticas actuales: una, la deriva de la robotización, de robots capaces de recoger información y matar, los drones, con el actual debate sobre las consecuencias que tendría diseñarlos con autonomía para decidir por sí mismos si disparar o no; y la otra, la creciente privatización de la seguridad, también la militar, que está pasando a manos de empresas privadas. A nadie se le escapa que las actuaciones de las empresas militares de seguridad privadas, llevadas a cabo en nombre de Gobiernos e instituciones, por ejemplo, en las intervenciones armadas en países con Estados frágiles, están fuera del control de los Parlamentos y no se rigen precisamente por la defensa de los derechos humanos. La maximización del beneficio, también en los conflictos armados, es una perversión peligrosa. Al mismo tiempo, la actual crisis social, sostiene otra contribución, constituye una señal que ha de alertarnos, pues es una amenaza abierta a la seguridad humana que de la incidencia en el día a día puede proyectarse a ámbitos internacionales. Como escribe uno de los autores, «la privatización de la guerra es uno de los últimos elementos y la consecuencia lógica de la revolución neoliberal comenzada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher hace treinta años. Revolución neoliberal que comenzó con la bajada de los impuestos para los más ricos, la privatización de todos los servicios, los recortes de los servicios sociales sin misericordia para los más pobres, la desregulación de los mercados financieros y de los bancos, la liberalización total de los mercados».

Finalmente, el último capítulo se sitúa en un plano diferente. Se pregunta por la hoja de ruta a seguir en los países y sociedades que han

sufrido graves violaciones de los derechos humanos. En él destacan, por su pertinencia también en nuestro país, las reflexiones y ejemplos aportados para discernir en qué medida apostar por la reconstrucción de lazos y trabajar por la reconciliación en sociedades divididas por la violencia es una línea que puede favorecer la impunidad o abre un horizonte curativo necesario para la convivencia.

Se cierra así el contenido de un libro en el que los lectores van a encontrar datos y análisis para comprender aspectos clave de una realidad vivida hoy desde la extrañeza, la perplejidad y en gran medida desde la indignación. Sus ensayos, agrupados por capítulos temáticos, fueron presentados y debatidos a lo largo del año 2013 en la Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) (www.seipaz.org) y corresponden a otras tantas sesiones del seminario: una verdadera investigación colectiva realizada en el marco del convenio mantenido por esta institución con las Cortes de Aragón.

Zaragoza, 20 de mayo de 2014

**1. LA CRISIS AFECTA
A LOS DERECHOS HUMANOS
Y A LA CULTURA DE LA PAZ**





LA CRISIS GLOBAL Y LAS HERIDAS EN LA DIGNIDAD HUMANA: ¿UNA RECESIÓN EN VALORES Y DERECHOS?¹

FEDERICO MAYOR ZARAGOZA

Presidente de la Fundación
para una Cultura de Paz



1 Es transcripción, efectuada por el editor, de la ponencia pronunciada el 18 de enero de 2013.

En primer lugar, quiero manifestar mi satisfacción por volver a este centro, una institución pionera en la investigación de los caminos para la paz. Comparto la manera de pensar de Jesús María Alemany y la valerosa lucidez de Carmen Magallón. También me encanta que presida la mesa don Carlos Carnicer, presidente del Consejo General de la Abogacía Española, una persona a la que tengo una gran admiración por su tenacidad en poner los derechos humanos en primer lugar, como nos decía muy bien el decano del Colegio de Abogados de Zaragoza. Finalmente, es un honor que me acompañe como coponente en esta primera sesión el profesor José María Tortosa, cuyo trabajo riguroso sigo hace muchos años.

El tema que me han pedido desarrollar es «la crisis global y las heridas en la dignidad humana; ¿una recesión en valores y derechos?». Como tendré ocasión de decirles a continuación, la piedra angular de todo el edificio de los derechos humanos es la igual dignidad humana, sea cual sea el color de la piel, el sexo, la religión, la ideología, sea la edad. Cada ser humano es único pero igual en dignidad. Si esto lo aceptáramos y lo pusiéramos como el punto de referencia de nuestra acción cotidiana, no cabe duda de que la mayor parte de los problemas se resolverían.

Cada persona única, que es igual en dignidad a todas las demás, tiene una cierta desmesura. Una desmesura que también existe desde un punto de vista biológico, porque es capaz de crear, de inventar. Considero que esto nos tiene que llenar a todos de esperanza. No tenemos que aceptar ese fatalismo del «No hay remedio». ¡Cómo que no hay remedio! «No es posible». ¡Cómo que no es posible! ¡Cuántos imposibles ayer son hoy realidad! ¿Por qué? Porque hemos sido capaces de inventar no solo nuestro comportamiento cotidiano, sino fórmulas para que el destino común quede en manos de los pueblos, esté en manos de los seres humanos.

Es cierto que las estructuras en que cristaliza esa capacidad fantástica de crear, de anticiparse, de pensar, de imaginar, no solo son

temporales sino además putrescibles, es decir, duran muy poco. Pero el espacio en el que el espíritu puede desplazarse es infinito. Por eso hemos progresado. Tenemos unas facultades distintivas y exclusivas de la especie humana que nos permiten decir: no es aceptable pensar que esto es inexorable, que nuestro destino está decidido. No, cada ser humano tiene capacidad para contribuir con un gesto, con una semilla diaria. Yo recuerdo, y lo digo con toda sinceridad, cuánto influyó en mi vida aquella sentencia de Burke: «¡Qué pena que, pensando que puedes hacer poco, no hagas nada!». Porque esto es lo que nos sucede a la mayor parte de nosotros. Yo, ¿qué voy a hacer? Si soy tan poca cosa, mi opinión no va a cambiar nada; es imposible transformar nada. Burke repite: «¡Qué pena que, pensando que puedes hacer poco, no hagas nada!». Nos invita a plantar una semilla, cada día una semilla. Si somos millones en plantar una semilla, tendremos una cosecha formidable. Si damos un pequeño paso y somos millones en dar un pequeño paso, será un gran salto. Lo que no podemos hacer es renunciar al ejercicio de nuestras facultades distintivas que nos permiten decir: todos somos iguales en dignidad.

Esto supuesto, lo primero que yo quería hacer era puntualizar. Cuando hablamos ahora de la crisis global, en realidad, es una crisis occidental. Sobre todo, es una crisis de ese 20 por ciento de habitantes del barrio próspero de la aldea global. Digamos la verdad. No han cambiado mucho las cosas, por desgracia, para esos millones de mujeres que todos los días tienen que ir a buscar unos litros de agua y que después los han de hervir, que necesitan ver cómo pueden llegar del amanecer a la puesta del sol. No han cambiado prácticamente las cosas para miles de millones de personas que nacen, viven y mueren en cincuenta kilómetros cuadrados. No han tenido más posibilidad que la de conocer, atemorizados, su entorno más próximo. Y digo atemorizados porque a medida que el aislamiento es mayor, el silencio es mayor, el miedo es mayor. Por eso yo encuentro que es formidable que, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el primer párrafo se dice: «Para liberar a la humanidad del miedo». Es una maravilla. Pero después se añade un segundo párrafo, y también quiero apuntarlo porque hay veces que oigo hablar a algunos gobernantes o personas ditinguidas como si no lo hubieran leído. ¿Saben por qué? Porque el segundo párrafo del Preámbulo dice: «Y, si no se cumplieran estos derechos humanos, los

seres humanos podrían verse compelidos a la rebelión». Rebelión pacífica, desde luego, no podemos pensar en otra forma de rebelión, pero ¡cuidado! No puede ser que esta vida transcurra como ha transcurrido durante siglos y siglos. Un poder absoluto masculino. La aparición de la mujer en escenarios del poder ha sido fugaz, ha sido mimética, porque, como solo mandaban los hombres, cuando una mujer llegaba al poder, y todavía sucede ahora, normalmente trataba de imitar la manera en que gobiernan los varones.

Por tanto, tenemos que acotar desde el primer momento que, cuando hoy hablamos de crisis, es, sobre todo, una crisis occidental. Ha sido Occidente el que ha promovido los valores, aquellos principios democráticos por los que hemos estado luchando durante años y años: la libertad, la solidaridad, la igualdad. En los años ochenta, cuando sin una gota de sangre, que es histórico, se hunde todo el imperio soviético, un sistema basado quizá en la igualdad que se había olvidado de la libertad, aparecía la oportunidad de decir: ahora vamos a cambiar nosotros. Nosotros nos basaremos en la libertad, pero tendremos también en cuenta la igualdad, tendremos en cuenta sobre todo la justicia social. Y no sucede nada de esto. Al contrario, ahora es cuando dicen: ha llegado el momento de nuestra hegemonía. Solo dos países, los Estados Unidos de América y el Reino Unido, se reúnen y decretan que a partir de ahora la globalización occidental se basará exclusivamente en el mercado, una economía en la cual ya no se tendrán en cuenta los aspectos sociales. La economía funcionará bien en la medida en que el mercado funcione bien. Se sustituyen los valores democráticos por los principios mercantiles, los valores éticos, por los bursátiles, y aquí estamos todos hablando angustiados de la prima de riesgo. ¿Por qué? Porque se han cambiado aquellos valores fundamentales en los que se debe fundar toda la ciudadanía y su comportamiento de cada día por las leyes mercantiles.

Pero todavía algo mucho peor. Teníamos unas instituciones con todas las deficiencias que se quiera. El diseño de Roosevelt de las Naciones Unidas era fantástico. Era el multilateralismo, estar todos juntos, tener un verbo fundamental que se llama compartir como base de la convivencia internacional. Fíjense si pensaba así que inmediatamente decidió: a los vencidos hay que aplicarles el Plan Marshall, a los japoneses, a los alemanes, a los italianos. Hay que ayudar a que todo eso cambie,

tener un gran programa de desarrollo integral, es decir, no solo económico sino social, tiene que ser endógeno, sostenible, humano. Estaba muy bien hecho el diseño. Tenemos una organización para la alimentación, otra para el trabajo, otra para salud, otra para educación, la ciencia y la cultura, otra para la infancia y otra para la mujer. El diseño era perfecto.

La Carta de las Naciones Unidas empieza: «Nosotros, los pueblos». ¡Qué maravilla, qué gente magnífica redactando estos documentos! Nosotros, los pueblos. No se dice: nosotros, los Gobiernos; o nosotros, los Estados. No, nosotros, los pueblos, hemos resuelto evitar a las generaciones venideras el horror de la guerra. Fíjense lo que esto significa. Hemos resuelto, a partir de ahora, sustituir lo de «Si vis pacem, para bellum» y decimos: si quieres la paz, ayudemos a prepararla nosotros todos los días. ¿Por qué lo hacemos? Lo hacemos las generaciones venideras, los jóvenes, los que han llegado y los que no han llegado todavía. ¿Cómo puede ser que en todo lo que estamos ahora haciendo ahora no tengamos en cuenta la habitabilidad del planeta? Que no percibamos esas diferencias terribles, que mueran todos los días de hambre más de treinta mil niños de 1 a 5 años. A todos esos teóricos que hablan de los niños y del *nasciturus*, yo les respondo: estos son niños ya, de 1 a 5 años; niños y niñas que se mueren de hambre, al tiempo que invertimos todos los días en gastos militares y en armamento más de cuatro mil millones de dólares. ¡No puede ser! Pues es el resultado de aquel momento en que se decide «fuera los valores y solo el mercado, fuera las Naciones Unidas y las sustituimos por grupos de 6, 7, 8, 20 países», como sucede en estos momentos en el mundo. ¿Cómo van a pretender los 20 países más ricos, o los 6, o los 7, o los 8 países, dominar sobre 196 países? ¿No ven ustedes que es un disparate? Esto es sustituir la democracia por la plutocracia. Es sustituir por una oligarquía de países ricos aquella democracia imperfecta, en cuyo marco, de acuerdo con el diseño de Roosevelt, se pretendía solucionar los problemas.

Deberíamos aplicarnos aquel verso precioso de Antonio Machado: «Todo necio / confunde valor y precio». Han confundido los valores con los precios y ahora pagamos las consecuencias. Pero las tendrían que pagar los responsables de haber dejado a un lado los principios democráticos y haber absolutizado las leyes del mercado. Mercados tan

potentes que en Europa han llegado incluso a nombrar Gobiernos sin urnas. No les va a durar mucho, porque habrá una reacción, está habiendo una reacción.

Estas heridas son nuevas para los que hasta ahora no habían tenido en cuenta las heridas de los demás. Roosevelt había designado al Banco Mundial como Banco Mundial de la Reconstrucción y el Desarrollo. Pero le cortaron cuando convino esta segunda parte, y se quedó en un instrumento de los países más prósperos de la tierra. Pues bien, el Banco Mundial ha estado concediendo durante décadas y décadas los préstamos con una fórmula malévolamente que se llama el «ajuste estructural». Consiste en decir: le damos este dinero como préstamo, pero, desde luego, aquellas ayudas del 0,7 por ciento que los países ricos tenían que dar a los pobres no se las damos. Ni el 0,7 por ciento hemos sido capaces de dar los países ricos a los países pobres. Cambiamos las ayudas por préstamos, que se conceden con un componente ideológico: ustedes reciben esta cantidad, pero ustedes privatizan. Y reducen los efectivos administrativos. Yo, como director general de la UNESCO, protesté. Si la mayor parte de los efectivos administrativos, los funcionarios, son los maestros y las maestras, ¿qué hacen ahora? Reducción de los efectivos administrativos, este era el negocio. Y, además, grandes infraestructuras. Y, como ustedes tienen que hacer puertos y carreteras y no tienen ingenieros ni dinero, no se preocupen, ya se lo hacemos nosotros. En lugar de los 100 millones, únicamente reciben 20 y nosotros nos quedamos con 80 millones. Ha sido la historia de una gran vergüenza colectiva.

Cuando hablamos de la crisis, la crisis nuestra, desde luego, tenemos que evitarla, pero tiene que ir acompañada de esta contemplación del resto del mundo. El 80 por ciento de la humanidad vive fuera de ese espacio en el que nosotros, en estos momentos, sobre todo en Europa, estamos en una situación de un desconcierto y perplejidad total. Quiero decir con ello que tenemos que ser cuidadosos cuando hablamos de nuestra situación de crisis. ¿Por qué la crisis en Europa se está haciendo todavía? La crisis no empezó en Europa. Porque aquí, al menos, detrás de una hipoteca había casi siempre un ladrillo, mientras que, en Norteamérica, los grandes bancos que quebraron daban lo que llamaban los *hedge funds*, fondos humo, porque no tenían ningún soporte.

Pues bien, lo cierto es que el presidente Obama, a pesar de tener un Partido Republicano enormemente difícil, ha logrado en poco tiempo el incorporar el *Medicare*, que es una pretensión, un anhelo que venían teniendo los presidentes demócratas de Estados Unidos desde la época de Harry Truman. Kennedy fracasó, fíjense ustedes. Seguramente, el mejor estadista que ha tenido Estados Unidos no pudo con esta inmensa fuerza de las aseguradoras. Después lo intentó Clinton. Recuerdo cuando Hillary Clinton, a principios de los noventa, estaba allí delante del Congreso de los Diputados defendiendo el proyecto, fíjense ustedes, la primera dama de los Estados Unidos, pero tampoco lo logró. Obama lo ha logrado finalmente para estos treinta o cuarenta millones de norteamericanos que no tienen acceso a la salud. Es tremendo pensar que hay más de cuarenta millones de personas que viven sin tener acceso a un cuidado adecuado cuando están enfermos en el país donde existen las mayores facilidades tanto diagnósticas como de tratamiento.

El presidente Obama lo ha logrado, y, una cosa que debería hacer Europa inmediatamente, ha reducido ya en un tercio el gasto militar de los Estados Unidos. Ese gasto militar en el año 2007 era de 862 000 millones de dólares. Después, con números ocho veces menores, viene China. Por cierto, cuando hablamos de la crisis global, tenemos que pensar qué problema hemos creado en China. Sigue siendo un país con una pirámide de poder absolutamente férrea y que hemos convertido, por codicia e irresponsabilidad, y utilizo palabras del presidente Obama, en un gran país capitalista. Ese gran país capitalista hasta ahora ha servido para ser la fábrica *del* mundo. A partir de ahora será la fábrica *para* el mundo. Las cosas van a cambiar mucho en muy poco tiempo. El gran país comunista ahora se está convirtiendo en el primer país capitalista de la tierra, una incoherencia total y muy peligrosa, un gran desafío.

El presidente Obama ha indicado que en diez años los Estados Unidos no necesitarán importar carburantes. Es una noticia absolutamente sorprendente. Cambia todo el esquema o buena parte del esquema económico que actualmente existe en el mundo. Se han encontrado las arenas bituminosas, lo que se llama el *fracking*, y los clatrenos, que son unas moléculas de metano rodeadas de una molécula de agua que se encuentran en enorme cantidad en los fondos marinos. ¡Con las

grandes barbaridades bélicas que se han cometido de manera simulada con vistas a poseer reservas de petróleo!

Quería hacer esta introducción muy rápida pero al mismo tiempo importante para que seamos conscientes de qué decimos cuando hablamos de «crisis global». Pero deseo no solo citar los grandes problemas. Quiero decir que los Estados Unidos han emitido una gran cantidad de dinero, han lanzado incentivos para el trabajo y están despegando. La situación de Europa es la más preocupante, porque Europa tendrá rápidamente que buscar una federación. Hemos empezado la casa por la ventana; hemos hecho una unión monetaria sin unión política ni unión económica. Mantenemos todavía un sistema de defensa y de seguridad propio del Tratado del Atlántico Norte, cuando el Pacto de Varsovia hace ya muchos años que desapareció. Todo esto lo tenemos que modificar rápidamente. Igual que en España tenemos que modificar la Constitución, sobre todo, en cuanto a la vertebración del Estado. El capítulo VIII es una sinfonía inacabada. Estoy utilizando la misma frase que el presidente Adolfo Suárez con mucha inteligencia dijo. Hemos hecho lo que teníamos que hacer, hemos incorporado el pluralismo político, ahora hemos hecho un primer diseño de diferenciación de comunidades autónomas, pero no podemos terminar, porque en aquel momento ya había una posible amenaza de un golpe de Estado, que se produjo de todas maneras.

Decía que no quiero hablar solo de los problemas. Piensen ustedes en India. Con 1450 millones de habitantes, es un país que está teniendo un despertar fantástico. Es un país democrático, no hay que olvidarlo. Tiene una gran capacidad científica; Bangalore es uno de los centros más importantes de la ciencia actual. Ha logrado demostrar, con la Revolución Verde, que un país con enorme cantidad de gente puede alimentar a toda su población. Otro despertar muy importante es el de América Latina. Los terribles años de la operación Cóndor, la sustitución de presidentes como Allende por Pinochet, las juntas militares, los asesinatos masivos, todo esto es el pasado. En estos momentos ha llegado la emancipación de América Latina. La CELAC ya no es ni iberoamericana ni es como la Cumbre de las Américas con el Norte controlando al Sur. Es la emancipación de América Latina, y ha habido líderes, como Lula o como la presidenta actual, Dilma Rousseff. Ha sido esta mujer la que

ha dicho que, para convertir nuestros sueños en realidad, tenemos que saber pasar las líneas rojas de lo posible. Es una maravilla y es que es verdad. ¿Podemos o no podemos cambiar las cosas? ¡Sí que podemos! El porvenir está por hacer, hay cosas que tenemos que cambiar y hay cosas que tenemos que conservar, pero el porvenir está por hacer. Esta es nuestra gran responsabilidad. Cambiar las cosas, no ceder ante la inercia, no ser espectadores impasibles. ¿Por qué? Porque tenemos que pensar en todo el mundo, somos ciudadanos del mundo.

Don Antonio Machado tiene otro poema que me encanta: «Si quieres ser universal, ama tu pueblo. Pero si amas a tu pueblo, serás universal». Si amas a tu pueblo, no querrás reducirte a pensar: «Ahora ya tenemos nosotros aquí...». No, al contrario. Hoy yo no concibo el mundo ya sino como una serie de países que integran un mosaico, bien coordinado por unas Naciones Unidas refundadas, por un multilateralismo real, en donde todos los seres humanos, y no solo el 20 por ciento, sean tenidos en cuenta. Lo primero que tenemos que hacer es eliminar este número importante de gente que hoy muere de inanición. Hemos de decidir dónde están las prioridades de un desarrollo global sostenible. Tenemos que dejar una economía de especulación, una economía de deslocalización productiva, una economía que por su automatización y robotización cada vez ofrece menos trabajos tradicionales, y tenemos que sustituirla por una economía de desarrollo global sostenible. Tenemos que ofrecer, a la vista de la mayor longevidad de la población, no solo más años a la vida, sino más vida a los años. Y este puede ser, en el caso de España, por ejemplo, uno de los grandes trazos de su porvenir: atender, en toda esa Europa fría, desde un punto de vista no solo de actitud personal, sino sobre todo climatológico. Tenemos que pensar qué podemos hacer para contribuir a que estas capacidades humanas no solo beneficien a unos cuantos, sino que vayan alcanzando a todos.

Tendremos que terminar con el problema del agua. Alimentación/ agua. Se calcula que mil millones de personas hoy no tienen agua potable a su disposición. Nosotros nos levantamos y tenemos agua potable, agua fría, agua caliente. También electricidad. Esto no llega a la mayor parte de la gente en el mundo, que carece de estos principios básicos de alimentación, de agua, de salud. Como ustedes saben, es otro de los grandes objetivos del milenio: el número inmenso de gente que muere.

¡Ah! En el año 2000, los países importantes, cuando les pedimos 40 000 millones de dólares para acabar con este desamparo total, con esta extrema pobreza, nos dijeron que no hay dinero. Son solo diez días de gastos militares. Cuando pedimos para el Fondo del Sida 6000 millones: que no hay dinero. Día y medio de gastos militares. No puede ser, hay que cambiar las cosas. Pero hay que cambiarlas no solo aquí, por las deficiencias y las heridas que se producen actualmente en la población de los países prósperos, tenemos que mirar las heridas de todo el mundo. Tenemos que mirar a muchas mujeres fantásticas. Yo he dicho que, si me preguntaran cuál es mi sueño como europeo, diría: vayamos a África, y a las mujeres africanas les damos los haberes, y ellas nos dan la sabiduría. Porque hay que ver, qué maravillosa capacidad tienen esas mujeres para sonreír, para superar los problemas cotidianos.

Si queremos realmente restañar nuestras heridas aquí, tenemos, por tanto, que mirar qué es lo que pasa fuera, qué es lo que pasa en el conjunto del mundo. Y entonces sí tendremos un criterio de lo que significa la igual dignidad y diremos: ahora ya sabemos por qué todos los seres son iguales en dignidad y por qué todos ellos son capaces de crear e inventar y por qué no pueden estar atemorizados. María Novo, esa profesora insigne con la que he escrito este último libro de poemas *Donde no habite el miedo*, asegura: el gran problema de nuestro país hoy es el NTD, nos tienen distraídos. Toda la información que recibimos, los escándalos, los espectáculos, el fútbol. Es que llega un momento en que nos tienen distraídos, y los ciudadanos no podemos estar distraídos. Si realmente queremos cambiar las cosas, los ciudadanos tenemos que pasar de ser espectadores a ser actores. El tiempo del silencio ha concluido. En nuestro país se está recortando en cuestiones absolutamente suprapolíticas, suprapartido político, son cuestiones de Estado: la educación, la ciencia, la sanidad. Queremos realmente que esas mareas, blancas o verdes, no se conviertan en *tsunamis*, lo que sería muy peligroso. Hasta ahora la indignación ha sido una indignación contenida; yo quiero que siga estando contenida, pero también tenemos que decir que ha llegado el momento de la movilización, pacífica, pero de una movilización que permita que muchas cosas que hoy nos parecen no alcanzables lo sean en el futuro.

Miquel Martí i Pol tiene un verso que me gusta repetir, que dice que todo el porvenir está por hacer, pero añade: ¿quién, sino todos? Y esto lo tenemos que saber. No podemos seguir diciendo: a ver qué hacen, a ver qué dicen. No. Nos tenemos que movilizar. Hoy podemos abandonar el silencio, hoy podemos decir lo que pensamos. Y esto lo podemos hacer porque tenemos tres condiciones con las que me permitirán acabar estas palabras. Es posible un nuevo comienzo. Es posible que no estemos en una época de cambios sino en un cambio de época. Podemos convertir lo que hoy todavía no es posible en posible. Para eso, y esto lo dijo Bernard Lown el día que le dieron el Premio Nobel de la Paz en 1985, tenemos que ser capaces de hacer visibles a los invisibles. La mayor parte, el 98 por ciento de los ciudadanos del mundo, son invisibles, son anónimos, no cuentan. Los manejamos, los utilizamos, los hacen ir a votar. Nos han contado, pero después ya no contamos como ciudadanos. La democracia consiste en contar, no solo en ser contados.

Pues bien, ¿cuáles son esas tres condiciones que yo juzgo que permiten afirmar que sí es posible pasar de lo invisible a lo visible y, por tanto, de los imposibles de hoy a los posibles de mañana? Primero, hoy tenemos una conciencia global. La tiene la juventud, no la teníamos nosotros. Yo, cuando tenía 20 años, tenía un entorno conceptual y territorial muy limitado. Ahora no, los jóvenes pueden, gracias a la moderna tecnología de la comunicación, ver el mundo en su conjunto, y, por ello, comparar, apreciar mejor lo que tienen y pueden conocer mejor las precariedades ajenas.

Segundo, tenemos unos medios de comunicación que nos permiten expresarnos sin que tengamos que pedir permiso para hacer consultas. Podemos decir lo que queremos a través del ciberespacio. El ciberespacio puede convertirse en la gran ágora del día de mañana.

Tercero, muy importante: la mujer. Me he cansado de repetirlo porque para mí fue impresionante. Tuve la suerte de tener muchas reuniones con el presidente Nelson Mandela, líder, fantástico. Me decía: «Mire, no será posible la cultura de la paz hasta que no tengamos como mínimo un 20, un 30 por ciento de mujeres en la toma de decisiones a escala mundial». La mujer es fundamental por su inherente respeto a la vida, por su cultura del cuidado de la vida, es fundamental porque aplaza la

violencia. Y esta transición histórica puede ser una inflexión de la fuerza a la palabra. Bastaría con que abandonáramos la fuerza, con todos los miles de millones que representa, y que pasáramos a la palabra. En esta transición, la mujer no es ya un actor que sea favorable, es un actor imprescindible.

Con todo ello podemos, quizá en muy pocos años, tener democracias genuinas. Con un grupo de personas que conocen muy bien este tema estamos redactando una declaración universal de la democracia, porque pensamos que solo la democracia genuina puede ser el contexto en el que se puedan realizar, ejercer plenamente los derechos humanos. Esta transición de la fuerza a la palabra será posible, estoy seguro, en poco tiempo, si los ciudadanos nos damos cuenta de que tenemos que pasar a ser los protagonistas del cambio, y no solo espectadores de las acciones que se adoptan por otras instituciones, o por los gobernantes, o por los parlamentarios.

Queridos amigos, hoy aquí estoy rodeado precisamente de quienes representan a la justicia, de quienes representan la defensa de todos los seres humanos por igual, en su dignidad. Y, por ello, mi final de esta intervención es un final esperanzado. Estoy absolutamente persuadido de que, en muy pocos años, no solo podremos decir que, en nuestro país, ya todas las personas tienen igual dignidad y que ya no existen esas asimetrías lacerantes actuales, sino que también a escala mundial quizá veamos ese nuevo amanecer que los mayas nos han señalado en su decimotercer *pactum* del día 21 de diciembre.



EL MALESTAR EN LA DEMOCRACIA: RASGOS, ACTORES Y ESCENARIOS EN LA CRISIS

JOSÉ MARÍA TORTOSA

Catedrático de Sociología e investigador del Instituto
Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz,
Universidad de Alicante



Esta situación de poco inteligente respeto por parte del público en general es exactamente lo que necesita el financiero para que la democracia no le ate las manos. Tiene, por supuesto, muchas otras ventajas en sus relaciones con la opinión. (...) Pero dudo que alguna de esas armas resulte eficaz sin ayuda de la superstición [del público] (...)

Está muy claro que las clases gobernantes del mundo son demasiado ignorantes y estúpidas como para ser capaces de ver más allá del tal problema [el del excesivo poder de las finanzas] y demasiado engreídas como para pedir consejo a quienes podrían ayudarles.

Bertrand Russell, *El Midas moderno* (1932)

Por desgracia nuestros dirigentes parecen totalmente superados por el fenómeno: ya fueron incapaces de anticipar la crisis de las *subprimes*, hoy son incapaces de proponer un diagnóstico ajustado a la situación, y en consecuencia incapaces por ello de presentar soluciones concretas, a la altura de los retos actuales. Todo sigue como si una reducida oligarquía interesada solo por su futuro a corto plazo hubiera tomado el mando.

Manifiesto Roosevelt (2012)

La cuestión de los derechos humanos está unida, histórica y conceptualmente, a la cuestión de la democracia. De hecho, así aparece en un proyecto para una Declaración Universal de la Democracia¹. Aquí, por otra parte, se plantea en términos empíricos lo que se podría llamar el «malestar en la democracia», asociado o no a la crisis contemporánea, que, como se verá, no afecta, ni la crisis ni el malestar, a todos los países de la misma forma ni es una novedad histórica.

1 El texto puede verse en http://www.ubuntu.upc.edu/pdf/Completo_esp.pdf.

Para este propósito, se seguirán los pasos indicados en el título: los rasgos generales de dicho malestar y los asociados con la actual coyuntura, sus actores más relevantes y los problemáticos escenarios de cara al futuro. Pero, antes, se aportarán algunos datos que provienen de encuestas diversas partiendo del hecho de que en España está difundida en la actualidad la opinión de que «la clase política/los partidos políticos» constituyen uno de los problemas más importantes del país, al tiempo que la confianza en las instituciones políticas se encuentra en horas bajas y la desaprobación de las mismas es relativamente elevada.

El caso de la confianza en las instituciones ya era claro en el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas en el que se hizo la pregunta (octubre 2011). La tabla 1 ordena las instituciones partiendo de aquellas que generaban menor confianza, y se añade la desviación media (sigma) respecto a la media, interesante, en particular, en el caso de la «Iglesia católica» y la «Monarquía» (máximos de desviación), pero también de los «Partidos políticos» (mínimo de desviación después de los «Medios de comunicación»), que parece que concitan mayores acuerdos.

	Media	Sigma
Partidos políticos	2,76	2,51
<i>Gobierno</i>	3,24	2,75
<i>Parlamento</i>	3,52	2,67
Iglesia católica	3,66	3,18
<i>Parlamento de su C.A.</i>	3,88	2,80
<i>Gobierno de su C.A.</i>	3,93	2,83
Consejo General del Poder Judicial	3,94	2,71
Tribunal Constitucional	4,07	2,75
Defensor del Pueblo	4,55	2,77
Monarquía	4,89	3,21
Medios de comunicación	4,97	2,47
Fuerzas Armadas	5,65	2,95

Tabla 1. Confianza en las instituciones (media y desviación típica)

Sin embargo, la pérdida de credibilidad que sufren estas instituciones, y, con ellas, el sistema democrático, no es privativo de un solo país. Y ese es el problema más grave. Su gravedad, amenazante para los derechos humanos, se percibe mayor cuando se considera la cita con que se abre el presente texto: es de 1932, indicando con ello que el problema no es solo de un solo país, sino que también es común con otras épocas.

Tres diagnósticos iniciales en esta misma línea. El primero, de Joseph E. Stiglitz, se centra en los Estados Unidos. Dice así:

Una interpretación del largo retraso en la llegada de protestas masivas fue que, en el periodo que siguió a la crisis, había esperanzas en la democracia, fe en que el sistema político iba a funcionar, conseguiría responsabilizar a los que habían traído la crisis y repararía rápidamente el sistema económico. Pero años después de la explosión de la burbuja, quedó claro que *nuestro sistema político había fracasado* del mismo modo que había fracasado en prevenir la crisis, en controlar la creciente desigualdad, en proteger a los de abajo, en evitar los abusos empresariales. Solo entonces las protestas se echaron a la calle².

Refiriéndose al movimiento Occupy Wall Street, pone de manifiesto el descontento con un sistema que no proporcionó los medios para afrontar los problemas relacionados con la crisis. «Había esperanzas en la democracia», pero fueron frustradas.

El segundo diagnóstico, de Charles A. Kupchan, es más general, pero incide, igualmente, en el malestar en la democracia ya desde su título³:

2 Traducido del original: Joseph E. STIGLITZ, *The Price of Inequality: How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Nueva York, W. W. Norton & Company, 2012 (hay traducción al español: *El precio de la desigualdad. El 1 % de población tiene lo que el 99 % necesita*, Madrid, Taurus, 2012). El subrayado es nuestro.

3 Charles A. KUPCHAN, «The Democratic Malaise», *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2012, disponible en http://www.foreignaffairs.com/articles/136783/charles-a-kupchan/the-democratic-malaise?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-021612-the_democratic_malaise_3-021612.

Una crisis de gobernabilidad ha inundado a las democracias más avanzadas del mundo. No es por accidente que los Estados Unidos, Europa y el Japón estén experimentando de manera simultánea problemas políticos; la globalización está produciendo un creciente desfase entre lo que los electorados piden a sus Gobiernos y lo que esos Gobiernos son capaces de proporcionar. La discrepancia entre las demandas crecientes de buena gobernanza y la menguante respuesta a las mismas es uno de los desafíos más graves a los que se enfrenta el mundo occidental hoy.

La «crisis de gobernabilidad» no es privativa de los Estados Unidos. Pero tampoco del «mundo occidental». Y se puede concretar más.

Desde un punto de vista más empírico, pero no por ello infalible, el «índice de democracia» elaborado por de *The Economist*⁴ establecía que las «democracias electorales» se habían reducido a 116 en 2009 después del máximo de 123 logrado en 2006 o, si se prefiere, que el número de «democracias plenas» habría pasado de 30 en 2008 a 26 en 2010 y a 25 en 2011. El citado informe, en particular, afirmaba:

En la Europa Occidental, ha habido 7 países que han reducido sus indicadores de democracia en 2011 y ninguno ha tenido un aumento. La razón principal ha sido la *erosión de su soberanía y transparencia democrática asociadas con los efectos de y las respuestas a la crisis de la Eurozona* (cinco de los países que han experimentado una disminución en sus indicadores son miembros de la Eurozona —Grecia, Italia, Portugal, España e Irlanda—). De manera más dramática, en dos países (Grecia e Italia) unos líderes elegidos democráticamente han sido reemplazados por tecnócratas. Las perspectivas inmediatas para Europa son preocupantes [El subrayado es nuestro].

A glosar estos tres diagnósticos se dedican las siguientes páginas, comenzando por la situación española, pero sin que esta determine lo que, como se ve, parece ser mucho más general.

4 «Democracy index 2010, The Economist Intelligence Unit», *The Economist*, disponible en http://graphics.eiu.com/PDF/Democracy_Index_2010_web.pdf. y *Democracy index 2011*, disponible en http://www.sida.se/Global/About%20Sida/S%C3%A5%20arbetar%20vi/EIU_Democracy_Index_Dec2011.pdf. La metodología de Freedom House no permite la comparación para los mismos años (<http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/Electoral%20Democracy%20Numbers%2C%20FIW%201989-2012.pdf>).

1. Encuestas

1.1. La aprobación o desaprobación (ya no tanto la confianza) que merece el modo con el que determinadas instituciones han desempeñado sus funciones tiene, para comenzar, un significado claro para el ámbito español⁵. Las instituciones que recibían mayor porcentaje de aprobaciones eran (de más a menos) la Policía, las ONG, la Guardia Civil, la Universidad, la sanidad pública, los funcionarios, las Fuerzas Armadas, el príncipe de Asturias y el rey. En cambio, las instituciones que recibían el mayor porcentaje de desaprobación (de más desaprobadas a menos) eran los partidos políticos, los bancos, el Parlamento, los obispos, la patronal, el Gobierno del Estado, los sindicatos, los Ayuntamientos, el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional. El orden puede haber cambiado con posterioridad, vistos algunos escándalos aireados en el ámbito de alguna de estas instituciones y el efecto que suelen tener en las opiniones expresadas.

Las instituciones políticas, casi en su conjunto, son percibidas como un problema por amplias capas de la ciudadanía española. No siempre ha sido así, y una observación de la tabla 2 que se adjunta⁶, con los seis primeros problemas y sus correspondientes porcentajes agregados, puede llevar a concluir que dicha opinión guarda una relación estrecha con el desencadenamiento de la crisis simbolizado por Lehman Brothers en septiembre de 2008 o, si se prefiere, con las dificultades con las hipotecas basura en agosto de 2007. Aparece como cuarto problema en 2008 y se mantiene desde entonces como tercer problema a partir del momento

5 Los datos de Metroscopia (junio de 2012) pueden verse en http://politica.elpais.com/politica/2012/06/30/actualidad/1341081778_601071.html.

6 La tabla está construida con las respuestas a la pregunta: «Cuál es, a su juicio, el principal problema que existe actualmente en España», sumando porcentajes de los que han dicho «primero», «segundo» y «tercero» en los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (http://www.cis.es/cis/opencm/ES/2_bancodatos/estudios/anual.jsp). Se han elegido los barómetros de octubre, un mes, económicamente, «neutro» y en el que no se observa el peso de la campaña electoral de 2011.

en el que los «problemas de índole económica» pasan del sexto puesto al segundo, detrás del «paro», que, como se ve, ha sido el problema percibido como mayoritario a lo largo de este periodo. El porcentaje de los que ven «la clase política/los partidos políticos» como un problema se duplica en estos cuatro años.

Oct. 02	Paro 58	Terr. ETA 53	Insegur. ciud. 25	Inmigración 16	Droga 12	Prob. econ. 12
Oct. 03	Paro 58	Terr. ETA 39	Insegur. ciud. 27	Vivienda 17	Inmigrac. 15	Prob. econ. 13
Oct. 04	Paro 57	Terr. ETA 46	Vivienda 22	Inmigración 19	Inseg. ciud. 17	Prob. econ. 14
Oct. 05	Paro 49	Inmigr. 36	Terror. ETA 24	Problem. econ. 21	Vivienda 19	Inseg. ciud. 13
Oct. 06	Inmig. 49	Paro 41	Vivienda 30	Terroris. ETA 19	Prob. econ. 17	Inseg. ciud. 16
Oct. 07	Paro 37	Vivienda 35	Terror. ETA 32	Inmigración 32	Prob. econ. 24	Calid. empl. 14
Oct. 08	Paro 65	Prob. econ. 55	Inmigración 24	Terrorris. ETA 22	Vivienda 18	Inseg. ciud. 10
Oct. 09	Paro 72	Prob. econ. 47	Inmigración 15	Clase/part. pol. 13	Terr. ETA 13	Inseg. ciud. 10
Oct. 10	Paro 81	Prob. econ. 48	Clase/part. pol. 18	Inmigración 14	Inseg. ciud. 7	Terr. ETA 7
Oct. 11	Paro 80	Prob. econ. 51	Clase/part. pol. 23	Inmigración 8	Inseg. ciud. 6	Educación 6
Oct. 12	Paro 78	Prob. econ. 43	Clase/part. pol. 30	Sanidad 10	Corrup. Fraude 9	Educación 8

Tabla 2. Principal problema que existe actualmente en España

En el barómetro del CIS de octubre de 2012⁷ se preguntaba por «los sentimientos que, principalmente, inspiraba la política al entrevistado». La respuesta más frecuente era la de «desconfianza» (45 por ciento), seguida por la «irritación» (15 por ciento), el «aburrimiento» (13 por ciento) y la «indiferencia» (11 por ciento). El «interés» era para un 7 por ciento, el «compromiso», para un 5 por ciento, y el «entusiasmo», para un 1 por ciento. Por su parte, el barómetro de noviembre de dicho año constataba que el 67,5 por ciento de los entrevistados se declaraba poco o nada satisfecho con la forma de funcionamiento de la democracia en España⁸.

7 [Http://datos.cis.es/pdf/Es2960mar_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2960mar_A.pdf).

8 [Http://datos.cis.es/pdf/Es2966mar_A.pdf](http://datos.cis.es/pdf/Es2966mar_A.pdf).

De todos modos, como se verá de inmediato, sería excesivo atribuir a la crisis un papel único y, tal vez, ni siquiera determinante⁹. Hay otros factores que intervienen, y el peso que pueda tener cada uno de ellos en el malestar en la democracia es discutible. Lo que no es discutible es que ese malestar no es propio de España, sino que se encuentra en otros contextos muy diferentes, tanto por su historia (es el caso de los antiguos países del Este) como por su posición respecto a la crisis (más afectados como los Estados Unidos, menos afectados, como América Latina).

1.2. De entrada, en las encuestas comparativas disponibles hay una considerable diferencia en las opiniones sobre la dirección que está tomando el país, con independencia de qué lugar ocupen en las clasificaciones (*rankings*) internacionales. La tabla 3 proporciona los porcentajes de los que se declaran insatisfechos con la dirección de países ordenados de mayor a menor insatisfacción¹⁰. En algunos, como España, México, Reino Unido, Polonia o Rusia, se aprecia un aumento de descontento entre las encuestas de 2008 y las de 2009, aunque los cambios que la fuente de esos datos subraya son los producidos entre 2010 y 2011 en los Estados Unidos, Polonia y Turquía, en este último caso, con disminución de la insatisfacción. En otros, como tres de los BRIC —hay que exceptuar a Rusia—, se constata una menor opinión negativa sobre la dirección del país. Pero, exceptuando Turquía, India, Brasil y China, en todos los

9 Robert B. Reich ya lo exponía en 2007: «How Capitalism Is Killing Democracy», *Foreign Policy*, 15 de agosto de 2007, disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2007/08/15/how_capitalism_is_killing_democracy?page=0,1 y lo ha vuelto a exponer Richard D. Wolff (*Democracy at Work: A Cure for Capitalism*, Chicago, Haymarket Books, 2012). Sin embargo, Frédéric Lemaître, «Les dirigeants européens s'inquiètent des conséquences de la crise sur la démocratie», *Le Monde diplomatique*, 7 de febrero de 2012. De aceptar ambas perspectivas, el problema es anterior, pero la crisis ha podido acelerarlo en algunos países.

10 PEW RESEARCH CENTER, «Global Attitudes Project», 13 de julio de 2011, disponible en <http://www.pewglobal.org/files/2011/07/Pew-Global-Attitudes-Balance-of-Power-U.S.-Image-Report-FINAL-July-13-2011.pdf>.

países estudiados las opiniones negativas son mayoritarias y, en algunos casos, como Pakistán o España, con porcentajes muy elevados.

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Pakistán	39	67	41	39	58	57	73	89	84	92
España	—	52	—	44	46	45	43	77	76	83
México	79	—	—	—	—	66	68	78	79	76
Francia	67	56	68	71	80	78	71	73	74	75
EE. UU.	55	—	55	57	65	71	70	61	62	73
Japón	86	—	—	—	72	71	74	73	76	72
Polonia	87	—	—	82	—	74	47	67	47	66
Reino Unido	64	49	58	51	58	66	65	76	63	61
Rusia	71	64	69	71	62	56	43	65	59	60
Alemania	66	73	78	73	67	66	63	54	59	54
Turquía	93	79	58	55	56	58	75	75	60	49
India	—	—	—	—	—	—	—	—	—	47
Brasil	—	—	—	—	—	—	—	—	49	46
China	33	—	—	19	13	12	11	9	9	10

Tabla 3. Porcentaje de insatisfechos con la dirección del país

En algunos de estos casos, la desaprobación del modo con el que está evolucionando el país se traduce en un menor apoyo al sistema democrático, como sucede en Rusia, donde la aprobación pasó de ser expresada por un 61 por ciento de los encuestados en 1991 a ser propia de un 50 por ciento en 2011. La disminución de la aprobación del sistema democrático multipartidista es todavía más clara, por ejemplo, en Ucrania, donde pasa, para las mismas fechas, del 72 por ciento al 35 por ciento¹¹.

11 PEW RESEARCH CENTER, «Confidence in Democracy and Capitalism Wanes in Former Soviet Union», 5 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.pewglobal.org/2011/12/05/confidence-in-democracy-and-capitalism-wanes-in-former-soviet-union/>.

1.3. Para América Latina, la fuente de información es el latinobarómetro, que proporciona datos tanto para el conjunto como desagregados por países. Gracias a él puede saberse que los que piensan que «la democracia es preferible a cualquier forma de gobierno» han sido mayoritarios en el continente desde 1995 a 2011, con la excepción de 2001, en el que la respuesta en tal sentido se quedó en un 48 por ciento¹². La tendencia, de todos modos, es a la estabilidad o, incluso, a un leve incremento en los últimos años (58 por ciento en 2011), cosa que resulta todavía más clara si la pregunta es si se está de acuerdo con que «La democracia tiene sus problemas, pero es el mejor sistema de gobierno» hasta llegar a los 76-77 por ciento de los últimos tres años. Obviamente, las diferencias entre países, siempre según la citada fuente, son marcadas entre los que tienen altos porcentajes de preferencias por la democracia (de más a menos, Venezuela —77 por ciento—, Uruguay y Argentina) y los que los presentan relativamente bajos (Guatemala —36 por ciento, el porcentaje más bajo—, México, Honduras y el Brasil). Por contra, los que dan más respuestas de preferir un Gobierno autoritario serían Honduras, Paraguay, Ecuador y Guatemala (para cada uno, más de un quinto de las respuestas obtenidas en 2011).

1.4. Pasando al medio estadounidense, los problemas con la democracia se encontraban en cuarto lugar¹³ entre los problemas más importantes con que tenía que enfrentarse el país en 2010, llegando a ser el primer problema no económico y, para el conjunto de opiniones, el tercero en recibir respuestas en 2011, 2012 y 2013, según Gallup¹⁴. Una

12 *Latinobarómetro 2011*, disponible en <http://www.latinobarometro.org/latino/LATContenidos.jsp>.

13 [Http://www.gallup.com/poll/127949/Jobs-Drops-No-Americans-List-Top-Problems.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics+-+USA](http://www.gallup.com/poll/127949/Jobs-Drops-No-Americans-List-Top-Problems.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics+-+USA).

14 [Http://www.gallup.com/poll/1675/most-important-problem.aspx](http://www.gallup.com/poll/1675/most-important-problem.aspx). Para enero de 2013: http://www.gallup.com/poll/159830/debt-gov-dysfunction-rise-top-americans-issue-list.aspx?utm_source=alert&utm_

encuesta¹⁵, también de 2012, mostraba que confiaban en el Congreso el 13 por ciento de los entrevistados y, en la Presidencia y en el Tribunal Supremo, un 37 por ciento para ambas instituciones. Sobre la confianza, el mayor porcentaje de respuestas lo obtenía el Ejército (75 por ciento).

Por otro lado, la satisfacción con su Gobierno y con el modo con el que el Congreso desempeñaba su tarea ha sido claramente decreciente en lo que va de siglo. De hecho, la satisfacción con «nuestro sistema de gobierno y lo bien que funciona»¹⁶ había ido descendiendo desde el pico de 2002 (un 76 por ciento se declaraba satisfecho) a un 42 por ciento en 2011. En cuanto a la aprobación del modo con el que el Congreso estaba llevando a cabo su trabajo¹⁷, que había alcanzado máximos en el año 2002, llegaría a un 10 por ciento en 2012. La caída de la aprobación del Gobierno federal se pondría en mínimos del 33 por ciento en 2012, en caída también desde 2002¹⁸. Hay quien habla allí, abiertamente, de «crisis de la democracia»¹⁹.

medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink
&utm_term=Politics%20-%20USA.

- 15 [Http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx](http://www.gallup.com/poll/1597/confidence-institutions.aspx).
- 16 [Http://www.gallup.com/poll/145760/Satisfaction-Gov-Morality-Economy-Down.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics+-USA](http://www.gallup.com/poll/145760/Satisfaction-Gov-Morality-Economy-Down.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics+-USA).
- 17 [Http://www.gallup.com/poll/156662/Congress-Approval-Ties-Time-Low.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics%20-%20USA](http://www.gallup.com/poll/156662/Congress-Approval-Ties-Time-Low.aspx?utm_source=alert&utm_medium=email&utm_campaign=syndication&utm_content=morelink&utm_term=Politics%20-%20USA).
- 18 [Http://pewresearch.org/databank/dailynumber/?NumberID=1566&src=prc-newsletter](http://pewresearch.org/databank/dailynumber/?NumberID=1566&src=prc-newsletter).
- 19 Fareed ZAKARIA, «Can America Be Fixed? The New Crisis of Democracy», *Foreign Affairs*, enero/febrero de 2013, disponible en http://www.foreignaffairs.com/articles/138474/fareed-zakaria/can-america-be-fixed?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-010313-can_america_be_fixed_3-010313.

A tenor de los datos disponibles, puede decirse que hay un malestar en la democracia aunque, al descender a países y tiempos, dicha afirmación necesita matizaciones ulteriores porque no parece que sea universal ni los afectados lo sean por igual y porque no todo el malestar es atribuible a las «crisis».

2. Rasgos generales

La práctica efectiva de la democracia y de sus distintas variantes según se le añada un adjetivo u otro (directa, deliberativa, cosmopolita, representativa) tiene problemas. No se trata de la elaboración filosófica, ética o teórica del ideal, sino de los comportamientos realmente observables y de la tozudez de los obstáculos que dichos ideales encuentran en la *réalité rugueuse*. Se trata, como diría Bobbio, de sus «promesas incumplidas»²⁰.

2.1. La democracia directa es el primer ideal que se presenta. Bien es cierto que el modelo ateniense tenía sus fallos: no incluía en la asamblea a mujeres, esclavos y metecos. Pero sigue estando presente en los movimientos sociales y en las primeras fases de las organizaciones en las que la horizontalidad de las relaciones se convierte en un principio insoslayable²¹. El obstáculo más evidente es el número de los llamados a

20 Norberto BOBBIO, *Liberalismo e democrazia*, Milán, Franco Angeli, 1985.

21 De hecho, este principio es una de las dificultades para un entendimiento entre sindicatos (jerárquicos) y los diversos movimientos asamblearios de «indignados». Véase Immanuel WALLERSTEIN, «May Day: The Return of the Trade-Unions?», *Commentaries*, 328 (1 de mayo de 2012), disponible en <http://www.binghamton.edu/fbc/commentaries/>. También, Peter RUGH, «Can the Occupy Movement and Organized Labor Strengthen Ties in 2013?», *Occupy.com*, 15 de enero de 2013, disponible en <http://www.occupy.com/article/can-occupy-movement-and-organized-labor-strengthen-ties-2013>.

participar. Algunos ejemplos históricos dan buena cuenta de ello, como sucedió con el anarcosindicalismo español en la Transición²² y pasó también con el sindicato polaco Solidarnosć: a partir de un determinado número, y más si el movimiento está repartido geográficamente, la participación directa se hace imposible, con lo que no hay más remedio que recurrir a la democracia representativa con delegados, representantes o parlamentarios. Hacerlos rotativos mejora la calidad democrática, pero no resuelve el problema de la participación directa de todos los implicados.

Adela Cortina, introduciendo el tema de la *democracia participativa*, indicaba que:

(...) el punto de partida en una sociedad libre es el desacuerdo de preferencias o de convicciones, y no hay sino tres caminos para llegar a una decisión común: la *imposición*, que no es un procedimiento democrático; la *agregación* de preferencias o de intereses, que se suman en público y se sigue lo que decida la mayoría; o la *deliberación*, que pretende transformar públicamente las diferencias para llegar a una voluntad común²³.

2.2. El debate propio de la democracia deliberativa requiere tiempo hasta llegar a un consenso más o menos aceptable para los participantes. Y ese es su primer obstáculo. Pero el más importante, como en el caso de la democracia directa (votación para seguir a la mayoría), es el de dar con los medios para llevar a cabo tal deliberación a partir de determi-

22 José ELIZALDE PÉREZ, «Anarcosindicalismo y partitocracia ante la transición política en España: Análisis crítico de una observación participante», *Revista de Estudios Políticos*, 23 (1981), pp. 169-184.

23 Adela CORTINA, «Democracia deliberativa», *El País*, 24 de agosto de 2004, disponible en http://elpais.com/diario/2004/08/24/opinion/1093298406_850215.html. El subrayado es nuestro. Véase, también, Adela CORTINA, «Democracia deliberativa: ¿una propuesta para el siglo XXI?», en Alfonso GUERRA y José Félix TEZANOS (eds.), *La calidad de la democracia. Las democracias del siglo XXI*, Madrid, Editorial Sistema, 2009, pp. 123-134.

nado número de implicados. No son fáciles de encontrar. La alternativa de una «democracia electrónica» corre el riesgo de convertirse en una «democracia censitaria» al excluir, como la ateniense, a «esclavos y metecos» aunque no a mujeres, es decir, al excluir de la deliberación y de la votación a los que no tienen acceso a los medios electrónicos para llevarlas a cabo. Además, y a pesar de los enormes incrementos de la penetración de estos medios en el mundo, esta llegaba con dificultad a alcanzar a una tercera parte de la población mundial²⁴. Todo ello sin contar con la posibilidad, más que probable, de generación de consensos motivados por la efervescencia del grupo inmediato o virtual y sus previsible falsas esperanzas.

2.3. Con mucha más razón se encuentran obstáculos para el ideal de la democracia cosmopolita²⁵, para lo cual basta ver el funcionamiento real de la Organización de Naciones Unidas, en el que las potencias con «derecho» a veto impiden un funcionamiento democrático pleno en la Asamblea. Y, dentro de las «cinco potencias», destaca la visión bien poco democrática que tiene la potencia hegemónica, los Estados Unidos. Esto, por lo menos, en dos sentidos expuestos por autores nada sospechosos de «antiamericanismo». El primero, por parte de un influ-

24 INTERNET WORLD STATS, <http://www.internetworldstats.com/stats.htm> con datos a 11 de diciembre de 2011. La penetración de internet en África superaría por poco el 13 por ciento y en América Latina sería de algo más del 39 por ciento. Los datos, por países, 2007-2011, los proporciona el Banco Mundial, en http://datos.bancomundial.org/indicador/IT.NET.USER.P2/countries/1W?display=graph?cid=EXT_BoletinES_W_EXT. Hay países en los que la penetración (usuarios de internet por cada cien personas) no llega al 1 por ciento.

25 Nicolas Berggruen y Nathan Gardels, en *Gobernanza inteligente para el siglo XXI*, Madrid, Taurus, 2012, proponen un improbable ejercicio de aprendizaje mutuo entre Oriente y Occidente que ni uno ni otro están dispuestos a entablar, excepto, tal vez, en el relativo consenso sobre el consumismo de sus respectivos beneficiados por la «crisis».

yente columnista en los Estados Unidos, obtiene una formulación sin complejos:

América [los Estados Unidos] no es un simple ciudadano internacional. Es el poder dominante en el mundo, el más dominante desde los tiempos de Roma. Consiguientemente, *América [los Estados Unidos] está en posición de reformular las normas, cambiar las expectativas y crear nuevas realidades*. ¿Cómo? Mediante una demostración de su voluntad, implacable y sin necesidad de pedir disculpas²⁶.

Es decir, el Gobierno de los Estados Unidos no tiene por qué ocuparse en esas cuestiones de «democracia cosmopolita». Como se acaba de citar con Adela Cortina, «la imposición (...) no es un procedimiento democrático», como no lo es la que algunos han llamado «doctrina Bush», que incluye la guerra anticipatoria («preventive war») después de reservarse el derecho de atacar para un «cambio de régimen» (no necesariamente «democracy building») si así se considera útil para los intereses de los Estados Unidos, es decir, probablemente, para sus élites. A esto se añade la opinión del expresidente Jimmy Carter en el sentido de que «los Estados Unidos están abandonando su papel como defensores globales de los derechos humanos»²⁷. Ambos acaban dando la razón,

26 Charles KRAUTHAMMER, «The Bush doctrine», *InsidePolitics*, 26 de febrero de 2001, <http://edition.cnn.com/ALLPOLITICS/time/2001/03/05/doctrine.html>. El subrayado es nuestro. Sin llegar a tales extremos verbales, pero sí prácticos, véase el ejemplo respecto a Oriente Medio, en general, e Irán, en particular, en James DOBBINS y Alireza NADER, «Gate Crashing the Opposition», *Foreign Affairs*, 22 de agosto de 2012, disponible en http://www.foreignaffairs.com/articles/138046/james-dobbins-and-alireza-nader/gate-crashing-the-opposition?cid=nlc-this_week_on_foreignaffairs_co-082312-gate_crashing_the_opposition_4-082312, y el artículo de Michael Ledeen al que responden. Se discuten los medios, no los fines ni el principio de «poder dominante» y la «demostración de su voluntad».

27 Jimmy CARTER, «A Cruel and Unusual Record», *The New York Times*, 24 de junio de 2012, disponible en http://www.nytimes.com/2012/06/25/opinion/americas-shameful-human-rights-record.html?_r=1.

implícitamente, a Noam Chomsky cuando habla de los Estados Unidos como «Estado fallido»²⁸.

2.4. Llegamos, con ello, a la democracia representativa observable. Los obstáculos realmente existentes son también claros, confirmando así el dicho de Winston Churchill: «La democracia es el peor de los sistemas políticos, exceptuando a todos los demás». Veámoslos someramente.

2.4.1. El primero y más evidente es la existencia de canales organizados para la representación, a saber, los *partidos políticos*. Son un obstáculo en la medida en que se produce en ellos la «férrea ley de la oligarquía», como ya detectó Michels hace un siglo²⁹, o lo que ahora se suele llamar «partitocracia». La cuestión es la siguiente: en la medida en que los partidos (y los sindicatos) se organizan, y abandonan, si es que tuvieron alguna vez, pretensiones asamblearias propias de la democracia directa, sus élites comienzan a dedicar más y más esfuerzos a mantener la estructura organizativa y a mantenerse en el poder interno que a conseguir los objetivos que hicieron nacer el partido o que han aparecido en sus sucesivos congresos o asambleas (también mediante delegados, nunca en democracia directa). Puede decirse que los partidos son un «mal necesario» para la democracia: no hay alternativas para los mismos en la democracia representativa... pero son un obstáculo para la misma democracia³⁰.

28 Noam CHOMSKY, *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, Hamish Hamilton, 2006. Véase el epílogo de dicha obra con «una pocas sugerencias sencillas» para que dicho país deje de ser «Estado fallido».

29 Robert MICHELS, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu, 1972 (original en alemán, 1911).

30 Lo cual explica la aparición de partidos «antipartido» o que evitan cuidadosamente la palabra *partido* en su nombre, tipo Sociedad Civil y Democracia o Unión, Progreso y Democracia. Véase, para Italia, Ilvo DIA-

Consecuentemente, utilizarán los medios «en tanto en cuanto» les lleven a dicho fin, para lo cual estarán particularmente atentos a las características de los electores, influyendo de toda forma posible (legal o ilegal) para conseguir los votos, sea mediante el clientelismo, la compra de votos o el dificultar que puedan votar los que podrían votar por otros partidos³¹. El «demos» que la teoría haría esperar queda alterado incluso manipulando las circunscripciones («gerrymandering» en diversos países, no solo en los Estados Unidos) de modo que la «cracia» sea más beneficiosa para el partido en cuestión. Algunas ilegalizaciones de partidos van en esta misma dirección. Otras, como las de partidos comunistas o los independentistas, en especial, si se les supone relación con bandas armadas, tienen otra lógica, pero no por ello son menos restrictivas de la expresión de la voluntad popular.

2.4.2. El modo con el que las élites partidistas manipulan a sus votantes se extiende a las *campañas electorales*, donde se milimetran las intervenciones para ir dando la más conveniente imagen del candidato en cada caso y ante cada audiencia sin entrar demasiado en los contenidos³². Peor: a lo largo del planeta, las campañas han alcanzado cifras de gasto muy altas, con el consiguiente riesgo de hipotecar las decisiones futuras del Gobierno en función del origen de los fondos logrados para dichas campañas. Fondos que pueden ser ilegales (corrupción, como la

MANTI, «La dissociazione tra politica e democrazia rappresentativa», *La Repubblica*, 20 de agosto de 2012, disponible en http://www.repubblica.it/politica/2012/08/20/news/la_dissociazione_tra_politica_e_democrazia_rappresentativa-41200272/?rss.

31 Una base de datos sobre el fraude electoral en los Estados Unidos desde 2000 (puesto al día en agosto de 2012) puede consultarse en <http://votingrights.news21.com/interactive/election-fraud-database/>.

32 Serge HALIMI, «Tentation du pire», *Le Monde diplomatique*, septiembre de 2012, p. 1, disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/2012/09/HALIMI/48101>.

que se va conociendo en España³³ pero que tiene numerosos ejemplos en otros países³⁴), o incluso no solo legales, sino incluso divulgados. La mejor muestra de esto último son los Estados Unidos y el ejemplo puede ser el siguiente: los cinco primeros contribuyentes a las respectivas campañas de los candidatos a las presidenciales estadounidenses, a finales de octubre de 2012, es decir, después de las respectivas convenciones y a poco de las elecciones, se presentan en la tabla 4, recogidos en Open Secrets (Center for Responsive Politics)³⁵.

33 «Los principales procesos de corrupción con investigación en curso», *La Vanguardia*, 20 de enero de 2013, disponible en <http://www.lavanguardia.com/politica/20130120/54362118190/procesos-corrupcion-investigacion-curso-espana.html>.

34 Véase, con su propuesta de «elecciones con integridad», el informe de Global Commission on Elections, Democracy and Security, *Deepening Democracy: A Strategy for Improving the Integrity of Elections Worldwide*, septiembre de 2012, disponible en <http://www.global-commission.org/sites/global-commission.org/files/DeepeningDemocracyFinalReport.pdf>. El riesgo para la integridad de las elecciones viene de la «uncontrolled, undisclosed, illegal and opaque» financiación de las campañas electorales (p. 20), como también podría ser el caso de España, particularmente opaco.

35 En <http://www.opensecrets.org/pres12/index.php?ql3>. También, <http://www.opensecrets.org/news/2012/08/2012-election-will-be-costliest-yet.html>. Véase, igualmente, «Never Mind Super PACs: How Big Business Is Buying the Election», *The Nation*, 17 de septiembre de 2012, disponible en <http://www.thenation.com/article/169639/never-mind-super-pacs-how-big-business-buying-election>. El problema para el cálculo del coste total de las campañas reside en el dinero que se gasta «fuera» de los partidos. Algunas estimaciones se pueden ver en Sunlight Foundation, «Follow the Unlimited Money», 25 de septiembre de 2012, en <http://reporting.sunlightfoundation.com/outside-spending/overview/>. Esta serie de datos hicieron decir al expresidente Jimmy Carter (<http://www.cbc.ca/news/world/story/2012/09/12/jimmy-carter-us-elections-money.html>) que, vista la «corrupción financiera» de las campañas, se trataba de «uno de los peores procesos electorales del mundo» (*¡sic!*).

	Barack Obama (D)		Mitt Romney (R)	
1	Universidad de California	\$1092906	Goldman Sachs	\$994139
2	Microsoft	\$761343	Bank of America	\$921839
3	Google Inc.	\$737055	Morgan Stanley	\$827255
4	US Government	\$627628	JPMorgan Chase & Co	\$792142
5	Universidad de Harvard	\$602992	Credit Suisse Group	\$618941

Tabla 4. Elecciones de EE. UU. de 2012:
primeros contribuyentes a finales de octubre

De Gobiernos estadounidenses anteriores y de sus parlamentarios se ha hecho el seguimiento de la correlación entre decisiones políticas y contribuyentes a las campañas³⁶. No extrañe, pues, que, sea cual sea el Gobierno salido de las elecciones, el elegido tenga también que pagar su peaje a sus donantes y no extrañe que los movimientos alternativos quieran «Get money out of politics»³⁷, basados en que, en una sociedad de clases (*sic*), cuanta mayor disparidad hay, mayores dificultades para la democracia representativa, y más si se facilitan las contribuciones de los más ricos en esa especie de «soborno diferido».

2.4.3. Hay un obstáculo mayor para la democracia en la medida en la que se dificulta un mínimo de información y racionalidad en el electorado. Se trata no ya del coste de las campañas, sino de su contenido y del uso de diversas *tácticas de desinformación*³⁸. Para algunos autores,

36 GLOBAL EXCHANGE, «Meet the F.I.R.E. sector. How Wall Street is Burning Democracy», 2012, disponible en http://www.globalexchange.org/sites/default/files/Elect_Democracy_Report.pdf.

37 Puede visitarse <http://getmoneyout.com/>.

38 Brandon SMITH, «Disinformation: How It Works», *Information Clearing House*, 13 de agosto de 2012, disponible en www.informationclearinghouse.info/article32163.htm; Ralph NADER, «The Media on Presidential Campaigns: Examine Thyself», *Common Dreams*, 22 de agosto de 2012, disponible en <http://www.commondreams.org/view/2012/08/22-5>;

y parece que con razón, forma parte del obstáculo para la democracia el hecho de que, en muchos países, la «democracia de la opinión» está siendo sustituida por una especie de «democracia de la emoción» en la que el dato, el razonamiento, la propuesta y las políticas son sustituidas por la fobia, la exaltación, la ridiculización del contrario y hasta la histeria, con chovinismo, totemismo a través del equipo de fútbol, «supremacismo», tribalismo, racismo, en muchos casos provocado o, por lo menos, fomentado por algunos medios de comunicación. Parece poco discutible que algunas de estas manipulaciones interesadas acaban afectando directamente al respeto de los derechos humanos.

2.4.4. Los obstáculos para la democracia siguen una vez el partido ha llegado al poder. Ante todo, porque es posible que, en las democracias parlamentarias, tenga que negociar *coaliciones* con otros partidos o, en las presidenciales, haya un desfase entre el partido del presidente y el mayoritario en las cámaras de manera que el programa electoral, en el caso de que haya sido sincero, tendrá que ser alterado, con lo que el votante va a conseguir algo distinto a aquello para lo que votó a sus representantes. Todo ello en la hipótesis de que la campaña electoral no haya sido nada más que una cierta estafa plagada de mentiras dichas a sabiendas y en el supuesto de que, además, no se hayan manipulado los resultados a través de los programas informáticos de recuento de los mismos.

2.4.5. Por otro lado, lo que en muchos casos llega a los ciudadanos desde los Gobiernos parece partir del supuesto de que lo que hace el Gobierno es demasiado complejo para que lo entiendan los ciudadanos, así que la *comunicación política* se banaliza, triunfa el «story telling» y las maniobras distractivas y artimañas («dirty tricks») ³⁹ y la racionalidad es sustituida por el sentimentalismo, que incluso es reconocido como

Fernando VALLESPÍN, *La mentira os hará libres. Realidad y ficción de la democracia*, Barcelona, Galaxia Gutenberg, 2012.

39 Ejemplos en Juan COLE, «Plot to provoke war with Iran thwarted by Navy analyst», *Informed Comment*, 26 de agosto de 2012, disponible en <http://>

laudable⁴⁰. Un caso particular de manipulación consiste en el uso deliberado del miedo para obtener consenso o, incluso, sumisión⁴¹. Miedo a la «crisis»⁴², al terrorismo⁴³ o a «los otros»⁴⁴, de nuevo con la probable violación consiguiente de derechos humanos.

Hay, pues, motivos (y lo anterior es solo un resumen) para que los ofrecimientos de la democracia representativa queden incumplidos. La «réalité rugueuse» se impone. Pero hay más problemas con la democracia, derivados del contexto presente en que se sitúan algunas de ellas y, en concreto, el que se refiere a las crisis contemporáneas.

www.juancole.com/2012/08/plot-to-provoke-war-with-iran-thwarted-by-navy-analyst.html.

- 40 Theotónio DOS SANTOS, «Venezuela: ‘Son muchas las emociones’», *América Latina en Movimiento*, 9 de agosto de 2012, disponible en <http://alainet.org/active/57105>.
- 41 Con la admirable excepción de Jens Stoltenberg, primer ministro noruego, que anunciaba «más democracia» después de los asesinatos perpetrados por Anders Behring Breivik. Véase, de todas formas, Elias GROLL, «Breivik Won», *Foreign Policy*, 24 de agosto de 2012, disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/24/breivik_won.
- 42 De ahí el interés, en el presente trabajo, de hacer ver que no todo es atribuible a la «crisis». Tal atribución es, en muchos casos, una coartada para aplicar políticas derivadas de la ideología más que de «análisis concretos de situaciones concretas».
- 43 John MUELLER y Mark G. STEWART, «The Terrorism Delusion», *International Security*, XXXVII, 1 (2012), pp. 81-110, disponible en <http://polisci.osu.edu/faculty/jmueller/absisfin.pdf>; Naomi Wolf, «The new totalitarianism of surveillance technology», *The Guardian*, 15 de agosto de 2012, disponible en <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/aug/15/new-totalitarianism-surveillance-technology>.
- 44 James TRAUB, «Zone of Insanity», *Foreign Policy*, 17 de agosto de 2012, disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/08/17/zone_of_insanity.

3. Rasgos actuales

En buena medida, los problemas de la democracia o el malestar en la misma se habían empezado a mostrar con las constataciones de su escasa mejora entre 1996 y 2007 a escala planetaria, según un informe del Banco Mundial⁴⁵. En términos menos empíricos pero más teóricos podía entenderse el problema mediante el llamado «trilema de Rodrik»⁴⁶, que puede resumirse de la siguiente manera: en un mundo «globalizado», dice, es imposible conseguir simultáneamente democracia, soberanía e integración económica, siendo lo más frecuente el tomar dos de esos extremos rechazando el tercero. Por ejemplo, democracia e integración, pero sin soberanía (el proyecto de la Unión Europea, que Rodrik, más ambicioso, llama «federalismo global»), democracia con soberanía pero sin integración económica (el proyecto autárquico, aunque Rodrik incluya los acuerdos de Bretton Woods) e integración y soberanía pero sin democracia (el proyecto soviético con el COMECON).

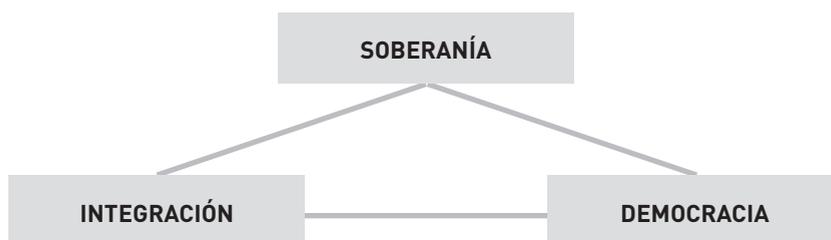


Gráfico 1. «Trilema de Rodrik»

45 Daniel KAUFMANN, Aart KRAAY y Massimo MASTRUZZI, «Governance Matters VII: Aggregate and Individual Governance Indicators, 1996-2007», *World Bank Policy Research Working Paper*, 4654 (junio de 2008), disponible en http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1148386.

46 Dani RODRIK, «El indefectible trilema de la economía mundial», disponible en <http://www.globalizacion.org/globalizacion/RodrikGlbzTrilema.htm>.

La cuestión es que, al margen de esos asuntos, países como España han estado atrapados en una lógica en la que la democracia es todavía más problemática, pudiendo la integración acabar por dificultar no solo la ya maltrecha soberanía, sino también la democracia, como indicaba el estudio de *The Economist* citado más arriba.

Una serie de autores han subrayado el problema que supone para la democracia la actual conjunción de integración y crisis. Con la llegada de estas crisis actuales, estos problemas que podrían llamarse estructurales se han visto alterados, con consecuencias negativas, tal vez coyunturales, para el funcionamiento de la democracia, como ya se observó en los años ochenta en América Latina con su particular «crisis de la deuda». Fernando Savater lo planteaba de la siguiente manera:

Es evidente que la crisis económica y sus consecuencias demoledoras en el Estado de bienestar europeo, la indignación contra los mercados financieros asilvestrados, el levantamiento popular contra las satrapías del norte de África, las alteraciones climáticas que las cumbres internacionales no logran evitar, etcétera... han conmocionado las bases rutinarias de las democracias establecidas. Cada vez resulta más claro para más gente que el sistema no puede funcionar poniendo el piloto automático o dejando que los profesionales de la política sigan cooptando entre ellos apaños cada vez más ineficaces. Más allá de demostraciones de descontento comprensibles, pero que a veces *favorecen el regreso de opciones totalitarias (tanto la extrema derecha como la extrema izquierda)* están permanentemente indignadas contra la democracia y se aprovechan de la confusión) parece urgente quizá no refundar sino al menos reactivar la democracia. Pero ¿cómo?⁴⁷.

Guido Rossi, por su parte, afirmaba que:

Se está repitiendo así un fenómeno que Montesquieu, comentando las leyes feudales de la Europa medieval, consideraba un importante evento acaecido una vez en el mundo y «que tal vez no sucederá nunca más».

47 Fernando SAVATER, «Reactivar la democracia», *El País* (Madrid), 3 de julio de 2012, disponible en http://cultura.elpais.com/cultura/2012/07/02/actualidad/1341252801_797299.html. El subrayado es nuestro.

Pues bien: Montesquieu se equivocaba. De hecho, entonces como ahora, junto a la brutalidad del mando, *es determinante el dominio de la economía sobre la vida pública y sobre los derechos* y sobre todo la confusión entre riqueza y autoridad. Entonces se trataba de la riqueza por propiedad de tierras, hoy de la riqueza financiera. Como entonces, el presupuesto se justifica con el «Estado de excepción», teorizado por Karl Schmitt, que comporta la rígida sujeción económica de la multitud a algunos poderosos, sean financieros, técnicos o burócratas, no importa⁴⁸.

André Orléan lo podía resumir en una entrevista cuando decía:

Al confiar las llaves de la crisis a los financieros, al escuchar en demasía a las agencias de calificación, al renunciar a una política diferente, los gobernantes europeos están *poniendo en peligro la democracia*⁴⁹.

La tónica en las crisis anteriores fue la de creer que esa vez era diferente⁵⁰. Es posible que esta vez también lo sea, pero que no se trate de una nueva equivocación. La razón para pensar que «esta vez es diferente» reside en cómo se han imbricado otras crisis que en la anterior, la de 1929, no estaban sobre la mesa, a saber, la cuestión energética, la crisis alimentaria y las inseguridades medioambientales⁵¹. Pero tal vez esta vez

48 Guido ROSSI, «Il nuovo feudalesimo e la sovranità perduta», *Il Sole 24 Ore*, 5 de agosto de 2012, disponible en <http://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2012-08-05/nuovo-feudalesimo-sovranita-perduta-081026.shtml?uuid=Abo1TlJG>. El subrayado es nuestro.

49 Frédéric JOIGNOT, «Le marché gouverne». Entrevista con André Orléan, *Le Monde diplomatique*, 21 de enero de 2012. El subrayado es nuestro.

50 Carmen M. REINHART y Kenneth S. ROGOFF, *Esta vez es distinto. Ocho siglos de necesidad financiera*, Madrid, Fondo de Cultura Económica, 2011.

51 Las otras crisis (en particular, la del cambio climático y la de la desigualdad) han precedido a la económica tanto en sus inicios financieros como en su transformación en «crisis de la deuda» y crisis económica y, a decir de Stiglitz, la sucederán: Joseph E. STIGLITZ, «The post-crisis crises», 7 de enero de 2013, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/global-warming--inequality--and-structural-change-by-joseph-e--stiglitz>.

no sea diferente en lo que tuvo de propio la del 29, a saber, una crisis generalizada de las democracias, la aparición de «cirujanos de hierro» que resolvieron el problema de la partitocracia a partir de movimientos de corte fascista, racistas y xenófobos⁵².

Se arrastra, pues, un malestar⁵³ que se añade a la crisis general como efecto de la misma y que tiene un claro impacto en ella hasta el punto de que hay quien ve que la superación de la crisis democrática forma parte de la superación de la crisis económica⁵⁴. No se alude solamente al hecho de que la calidad democrática de muchos de los sistemas políticos existentes deja mucho que desear tanto desde el punto de vista de los encuestados como desde la percepción de algunos analistas, como se acaba de ver. Tampoco se reduce a la proliferación de «Estados fallidos», vocabulario siempre discutible⁵⁵, pero cuya discusión no oculta el hecho de la creciente debilidad de muchos Estados para afrontar lo que, desde Max Weber, se ha dado como constitutivo del Estado⁵⁶.

-
- 52 Véase «Percées électorales de l'extrême droite au Nord et à l'Est de l'Europe», *Le Monde diplomatique*, marzo de 2012, disponible en <http://www.monde-diplomatique.fr/cartes/ueextremesdroites>. Interesante es la comparación sistemática entre las dos crisis en Dominic SANDBROOK, «The spectre of 1932: How a loss of faith in politicians and democracy could make 2012 the most frightening year in living memory», *Daily Mail*, 31 de diciembre de 2011, disponible en <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2080534/Loss-faith-democracy-make-2012-frightening-year-ever.html>.
- 53 José VIDAL-BENEYTO, *La corrupción de la democracia*, Madrid, Catarata, 2010; Serge HALIMI, «Défiance envers l'Etat» (editorial), *Le Monde diplomatique*, noviembre de 2012, p. 1.
- 54 Alain TOURAINE, *Después de la crisis. Por un futuro sin marginación*, Barcelona, Paidós, 2011.
- 55 La prueba es la aplicación que hizo Noam Chomsky, en *Failed States: The Abuse of Power and the Assault on Democracy*, *op. cit.*, de tal apelativo a los Estados Unidos.
- 56 Véanse, de todas formas, las revisiones del concepto de Estado que hizo Pierre BOURDIEU, *Sur L'État. Cours au Collège de France 1989-1992*. París, Édition Raisons d'agir/Éditions du Seuil, 2012.

El malestar con la democracia puede venir, además, por la reversión de la tendencia a la secularización que anunciaba equivocadamente Max Weber. De hecho, el 32 por ciento de los estadounidenses encuestados⁵⁷ y puestos ante la disyuntiva de quién debería tener más influencia en las leyes de su país, si la voluntad del pueblo estadounidense o la Biblia, contestaban en este último sentido, llegando a un 60 por ciento los «blancos evangélicos» que adoptaban tal posición bien poco weberiana y que, en todo caso, poco tiene que ver con el «gobierno del pueblo» y que es problema común a todos los integristas, sean judíos, cristianos o musulmanes.

4. Actores

4.1. El malestar en la democracia se refiere, sobre todo, a la progresiva alienación de los ciudadanos respecto a sus respectivos sistemas políticos⁵⁸, a los que consideran poblados de ineptos y corruptos que los convierten en ineficaces y hasta inútiles, sintiéndose, en consecuencia, alienados, enajenados, extrañados de dicho sistema o incluso «indignados» por el mismo. Algunos sectores llegarán a más: «De la misma forma que no existe una democracia real —porque la ciudadanía no

57 PEW RESEARCH CENTER, 24 de agosto de 2006, disponible en <http://www.pewforum.org/Politics-and-Elections/Many-Americans-Uneasy-with-Mix-of-Religion-and-Politics.aspx>. En términos más generales, véase Susan GEORGE, *El pensamiento secuestrado. Cómo la derecha laica y la religiosa se han apoderado de Estados Unidos*, Barcelona, Icaria, 2008.

58 Véase el contraste «alienación versus democratización» en José Félix TEZANOS, «Las democracias del siglo XXI. Tendencias, posibilidades y objetivos», en VV. AA., *La calidad de la democracia. Las democracias del siglo XXI*, Alfonso Guerra y José Félix Tezanos (eds.), Madrid, Editorial Sistema, 2009.

tiene capacidad de decidir sobre el poder económico—, tampoco existe un Estado de Derecho real»⁵⁹.

La alienación es particularmente constatable en la Unión Europea, y no solo por el «diktat» de la «troika», que tanto recuerda las «condicionalidades» que el Fondo Monetario Internacional impuso en los años ochenta a países periféricos aquejados por su «crisis de la deuda»⁶⁰. Sin necesidad de esta evidente pérdida de soberanía e incluso de reducción de la práctica democrática, el vértice de la integración (en el triángulo de Rodrik) ha generado una creciente distancia entre las instancias de gobierno de la Unión (Comisión y Parlamento) y el resto de ciudadanos. Un ejemplo puede provenir del ejercicio *Transatlantic Trends* en su capítulo dedicado a los líderes⁶¹. A partir de dicha publicación con fecha de 2011, se puede construir la siguiente tabla, en la que se ven las diferencias entre los ciudadanos de la Unión Europea, los miembros del Parlamento Europeo y los funcionarios de la Unión respecto a lo deseable que pueda ser que los Estados Unidos (es de suponer, su Gobierno) ejerzan un fuerte liderazgo. La tabla 5 proporciona los resultados:

59 Alberto GARZÓN, «Desobediencia civil, Estado de Derecho y la izquierda», *Pijus Economicus* (blog), 30 de agosto de 2012, disponible en <http://www.agarzon.net/?p=2041>. La capacidad de decidir sobre el «poder económico» tiene los mismos problemas empíricos o prácticos que la capacidad de decidir sobre el «poder político», problemas ya indicados a propósito del tamaño, las distancias y la necesidad de delegados. La planificación central o el antiguo sistema yugoslavo de autogestión no los solucionan por sí mismos y mecánicamente.

60 La crisis de la deuda de los años ochenta era relativamente más fácil que la actual: los países eran deudores de los bancos y el FMI defendía a estos últimos. Ahora, además de los bancos, ha habido fondos soberanos, inversores internacionales y países acreedores que comparten la misma divisa (el euro) que los deudores.

61 http://www.gmfus.org/galleries/ct_publication_attachments/TTL_2011_final_complete.pdf.

	2006	2007	2008	2009	2010
Funcionarios de la UE	66	77	80	—	96
Europarlamentarios	74	74	74	—	79
Ciudadanos	39	37	36	58	54

Tabla 5. Favorables, en la Unión Europea, al liderazgo estadounidense

El incremento en las opiniones de los ciudadanos podría deberse a la inseguridad generada por dicha crisis, pero, en cualquier caso, la distancia entre las tres categorías es digna de mención. Y sintomática.

4.2. Es posible que la alienación de los ciudadanos europeos sea un caso particular. Pero tanto en él como en los restantes países se ha dado un fenómeno (recurrente en la historia del sistema mundial) que igualmente aliena a los ciudadanos respecto a su sistema político, del que se puede percibir su reducción de soberanía y, simultáneamente, la merma de capacidad de decisión por parte de los ciudadanos, es decir, la merma de democracia. Es el fenómeno de la financiarización⁶² al que se ha hecho alusión en la cita inicial de Bertrand Russell durante la crisis de 1929 y al que vuelven los firmantes del Manifiesto Roosevelt⁶³ en 2012 recordando las decisiones de dicho presidente estadounidense en 1932.

Prescindiendo del hecho de que la financiarización no siempre es buena desde un punto de vista económico y que incluso puede estar contraindicada para el crecimiento y la productividad⁶⁴, la financiarización de la economía mundial (el único factor de producción realmente

62 Ángel MARTÍNEZ GONZÁLEZ-TABLAS, «La financiarización en la economía actual», *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 114 (2011), pp. 25-36.

63 En español, en <http://www.roosevelt2012.es/>.

64 Stephen G. CECCHETTI y Enisse KHARROUBI, «Reassessing the impact of finance on growth», *BIS Working Papers*, 381 (julio de 2012), disponible en <http://www.bis.org/publ/work381.pdf>.

globalizado, ahora fuente principal de beneficio⁶⁵) ha desarticulado el «trilema de Rodrik» citado más arriba: la pérdida de soberanía es ya evidente, mientras disminuye una de las características que se atribuían al Estado, a saber, la creación de reglas estables para la actividad económica y la acuñación de moneda controlada por el Gobierno⁶⁶, extremo este último evidente en países dolarizados, como Ecuador, y en los países de la Eurozona. Pero tiene otros efectos, como el de agotar la fuente del dinamismo del sistema al reducir su fuente histórica, a saber, las sucesivas revoluciones científico-técnicas: efecto de la crisis, la hegemonía del capital financiero ha sido una de sus causas⁶⁷. Bertrand Russell ya lo afirmaba en 1932 (*El Midas moderno*):

Las finanzas son más poderosas que la industria cuando ambas son independientes, pero los intereses de la industria se aproximan más a los de la comunidad que los intereses de las finanzas. Esta es la razón por la que el mundo ha llegado a tal extremo: el excesivo poder de las finanzas.

-
- 65 Véase gráficamente la desproporción, en 2010, entre el PIB mundial (producción de bienes y servicios) y algunas variables financieras, como los derivados financieros, diez veces superiores en cuantía al anterior, en «Out of Control: The Destructive Power of the Financial Markets», *Spiegel.online.international*, 22 de agosto de 2011, disponible en <http://www.spiegel.de/international/business/out-of-control-the-destructive-power-of-the-financial-markets-a-781590.html#ref=nlint>.
- 66 Para el tratamiento de esta financiarización desde un punto de vista geopolítico, véase Johan GALTUNG, «The Politics of the Economic Crisis», *TRANSCEND Media Service*, 30 de julio de 2012, disponible en <http://www.transcend.org/tms/2012/07/the-politics-of-the-economic-crisis/>.
- 67 Jason W. MOORE, «Cheap Food & Bad Money: Food, Frontiers, and Financialization in the Rise and Demise of Neoliberalism», *Review: A Journal of the Fernand Braudel Center*, XXXIII, 2-3 (2012), disponible en http://www.jasonwmoore.com/uploads/Moore__Cheap_Food_and_Bad_Money.pdf.

4.3. De todos modos, esta «financiarización» ha sido recurrente por lo menos desde el siglo XVI⁶⁸ y, en todos esos momentos, no ha sido producida como fenómeno «natural», sino que ha sido efecto de decisiones concretas de personas concretas⁶⁹, categorizables como integrantes de una clase social.

Es documentable que ese «1 por ciento» del que hablan los indignados del Occupy Wall Street actúa a escala mundial⁷⁰ y que las clases sociales son un actor a tener en cuenta en la discusión sobre la democracia. Una referencia obligada es la de David Rockefeller en sus memorias:

Algunos creen que formamos parte de un grupo secreto que trabaja contra los mejores intereses de los Estados Unidos y nos caracterizan a mi familia y a mí como «internacionalistas» que conspiramos con otros de todo el mundo para construir una estructura global más integrada política y económicamente, un solo mundo, si se quiere. Si esa es la acusación, me declaro culpable y estoy orgulloso de ello⁷¹.

Los buenos propósitos de ese «grupo» (*cabal* en el original inglés) pueden ser vistos desde otra perspectiva, igualmente poco sospechosa,

68 Giovanni ARRIGHI, *The Long Twentieth Century*, Londres, Verso, 1994.

69 Véase una posible lista de tales personas y su situación actual en Rupert NEATE, «Financial crisis: 25 people at the heart of the meltdown, where are they now?», *The Guardian*, 6 de agosto de 2012, disponible en <http://www.guardian.co.uk/business/2012/aug/06/financial-crisis-25-people-heart-meltdown>.

70 Peter PHILLIPS y Kimberly SOEIRO, «The Global 1%: Exposing the Transnational Ruling Class», *Project Censored*, 13 de agosto de 2012, disponible en http://www.projectcensored.org/top-stories/articles/the-global-1-exposing-the-transnational-ruling-class/?utm_source=Media+Freedom+foundation+List&utm_campaign=72cfb80560-Desperate+Times+Demand+Revolutionary+Measures&utm_medium=email.

71 David ROCKEFELLER, *Memoirs*, Random House Publishers, 2002, p. 405.

como la de Warren Buffett, que afirma en una entrevista⁷²: «There's class warfare, all right, but it's my class, the rich class, that's making war, and we're winning» (Hay lucha de clases, cierto, pero es mi clase, la de los ricos, la que la está llevando a cabo, y estamos ganando). Sin llegar a tales extremos (que serían calificados de extremistas de no venir de quienes vienen), es suficiente ver el acceso al dinero público y el abuso del mismo por parte de los altos ejecutivos, con independencia de que hayan predicado, en otras coyunturas, lo de «menos Estado, más mercado». El mercado no va con ellos, como ya indicó Fernand Braudel, y prácticas recientes indican que el «mercado» es para «pequeñas y medianas empresas», no para las grandes, ni, mucho menos, si son financieras.

El comentario de Chomsky a propósito de estos asuntos es claro:

El apoyo a la democracia es el terreno de ideologistas y propagandistas. En el mundo real, la norma es el disgusto de las élites con la democracia. Los datos prueban de manera abrumadora que apoyan la democracia si contribuye a sus objetivos sociales y económicos...⁷³.

Esta actitud hacia la democracia, cambiante a tenor de los propios intereses, va acompañada por la relativa inmunidad e impunidad de esa clase, libre de las ataduras del imperio de la ley que se supone básico en toda democracia⁷⁴.

72 Ben STEIN, «In Class Warfare, Guess Which Class Is Winning», *The New York Times*, 26 de noviembre de 2006, disponible en <http://www.nytimes.com/2006/11/26/business/yourmoney/26every.html>.

73 Noam CHOMSKY, «Is the World Too Big to Fail? The Contours of Global Order», 21 de abril de 2011, disponible en <http://www.chomsky.info/articles/20110421.htm>.

74 Glenn GREENWALD, *With Liberty and Justice for Some: How the Law Is Used to Destroy Equality and Protect the Powerful*, Nueva York, Metropolitan Books, 2011. Sobre la instrumentalización de la democracia por parte de una élite sin escrúpulos, véase también Guillaume DE ROUVILLE, *La Démocratie ambiguë*, Le Village Castellet, Éditions Cheap, 2012. Una parte del argumento de este último coincide con las reflexiones de Russell en

4.4. ¿Qué hay, medianamente organizado, «frente» a esta clase mundial? ¿Movimientos sociales? Poca cosa, por lo menos para generar un conflicto que acaba constituyéndolas a ambas (o a las que sean, ya que no tiene por qué tratarse de una dicotomía y su consiguiente maniqueísmo). Lo cual no quita para considerar qué está sucediendo con los «indignados», cuyo eslogan más pertinente para lo que se está describiendo aquí es el «No, no nos representan» o el «Lo llaman democracia y no lo es» o, si se prefiere el caso latinoamericano, «El pueblo unido avanza sin partido»⁷⁵.

4.5. Un sistema financiarizado, pues, tiene, en su funcionamiento, pocas urgencias democráticas, que, en la actual coyuntura, disminuyen en manos de una élite global poco interesada en la democracia y frente a la que se han indignado muy diversos movimientos sociales en todo el mundo, mostrando su malestar, diverso de país a país, con la democracia realmente existente y buscando fórmulas de lograrla en alguna de sus diversas formas (participativa, deliberativa y hasta representativa).

Un paso atrás: en junio de 1932, en plena crisis, unos veinte mil veteranos de guerra acamparon en Washington, a la vista del Capitolio, protestando por su imposibilidad de encontrar trabajo, exigiendo el pago inmediato, no diferido, de la indemnización debida (se llamó la «Bonus Army») y criticando los rescates bancarios multimillonarios y ayudas a las grandes empresas (la Reconstruction Finance Corporation) para los que sí había fondos que habían sido aprobados por el Congreso. En aquellos tiempos, radiopredicadores como el sacerdote católico Charles Coughlin tronaban contra «la codicia de banqueros y financieros» y criticaban a un Gobierno que, «si tiene para pagar 2000 millones

1932 sobre la «superstición» de los ciudadanos, dispuestos a creer en el «dogma de la infalibilidad democrática» y aceptar aquella manipulación.

75 Álvaro CUADRA, «Manifestaciones estudiantiles en Chile. Cultura de la protesta: Protesta de la cultura», *América Latina en Movimiento*, 10 de agosto de 2012, disponible en <http://alainet.org/active/57119>.

a los banqueros (...), no se ve por qué no tiene 2000 millones para pagar a los soldados»⁷⁶.

Pues bien, Joseph Stiglitz titulaba un artículo «La globalización de la protesta»⁷⁷. En él se refería a que «El movimiento de protesta que nació en enero en Túnez, para luego extenderse a Egipto y de allí a España, ya es global: la marea de protestas llegó a Wall Street y a diversas ciudades de Estados Unidos», y comentaba, casi como el padre Coughlin en 1932: «Tenemos un sistema donde a los banqueros se les rescató y a sus víctimas se las abandonó».

5. Escenarios

El pasado no es, necesariamente, la mejor manera de predecir el futuro, y menos cuando lo predecible es que va a haber rupturas impredecibles. Lo que se está llamando «crisis» y las medidas que se están tomando, aparentemente para paliarla, no permiten aventuras en el terreno de la predicción.

5.1. Nos queda, entonces, el camino de diseñar escenarios e individualizar los riesgos que pueden vislumbrarse. Para los escenarios, se llevará a cabo una revisión de los escenarios publicados por la CIA estadounidense cada cuatro años, comenzando por el año 2000⁷⁸.

76 Frank RICH, «The Class War Has Begun. And the very classlessness of our society makes the conflict more volatile, not less», *The New York Magazine*, 23 de octubre de 2011, disponible en <http://nymag.com/news/frank-rich/class-war-2011-10/>.

77 *Project Syndicate*, 4 de noviembre de 2011, disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/the-globalization-of-protest/spanish>.

78 Para consideraciones generales sobre estas fuentes, véase Michael C. HOROWITZ y Philip E. TETLOCK, «Trending Upward. How the intelligence community can better see into the future», *Foreign Policy*, 6 de

5.1.1. El primer informe que aquí se va a considerar se presenta en diciembre de 2000⁷⁹, fruto de talleres, encuentros e informes sobre aspectos diferentes del mismo y que involucran a expertos, profesionales y académicos estadounidenses. Se trata de *Global Trends 2015*, fecha ahora a punto de cumplirse.

Las cuatro posibilidades/probabilidades descritas en el informe son las que aparecen en el cuadro 1, con los escenarios publicados en 2000.

1. <i>Globalización incluyente</i> : se da un círculo virtuoso entre tecnología, crecimiento, demografía y <i>governabilidad</i> que permite que la mayoría del mundo se beneficie de la globalización. Los conflictos son mínimos dentro y entre los Estados que se benefician de la globalización, cosa que no sucede en el resto de países
2. <i>Globalización perniciosa</i> : la mayoría del mundo, pero no la élite, se queda al margen de los beneficios de la globalización. El crecimiento de la población y la escasez de recursos generan dificultades en muchos países; las migraciones producen tensiones entre los Estados; la economía ilícita crece; <i>prolifera los Estados frágiles</i> ; y se extienden las armas de destrucción masiva
3. <i>Competencia regional</i> : las identidades europeas y asiáticas se resisten al predominio estadounidense y a la globalización dirigida por los Estados Unidos y se encierran en sí mismas creando un mundo con tres polos que es poco probable que luchen entre sí, pero sí es probable que los conflictos se difundan en los países que queden fuera de esa «tríada»
4. <i>Mundo pospolar</i> : la economía de los Estados Unidos se ralentiza y aumentan las tensiones políticas y económicas con Europa, deteriorándose la alianza entre ambas. Inestabilidad en América Latina, en especial, en Colombia, Cuba, México y Panamá

Cuadro 1. *Global Trends*, escenarios para 2015

septiembre de 2012, disponible en http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/09/06/trending_upward.

79 «Global Trends 2015: A dialogue about the future with nongovernmental experts», dirigido por el National Intelligence Council, disponible en http://www.foia.cia.gov/docs/DOC_0000516933/DOC_0000516933.pdf.

Un elemento en común en los cuatro escenarios es la importancia atribuida a la gobernabilidad (no tanto a la democracia) y al crecimiento económico continuo. Los derechos humanos, en este como en los siguientes ejercicios, son un tema ausente.

5.1.2. El segundo informe a considerar se presenta en diciembre de 2004. Se trata de *Mapping the Global Future 2020*⁸⁰, que tiene una estructura ligeramente diferente del *Global Trends 2015*. Ahora, después de analizar algunas tendencias de fondo (las contradicciones de la globalización, el cambio en el paisaje geopolítico, los nuevos desafíos a la gobernabilidad —de nuevo: no a la democracia— y la inseguridad creciente), el grueso del informe está ocupado por los cuatro escenarios, ahora individuados. Si en *Global Trends 2015* los escenarios estaban en un apéndice, ahora están en la parte central del trabajo. Pueden verse en el cuadro 2.

1. *Pax Americana*: el predominio de los Estados Unidos sobrevive a los cambios radicales en el *panorama político global* y permite dar paso a un nuevo orden global e incluso que hace frente a las demandas de energía y al agotamiento de la unipolaridad estadounidense
2. *El mundo de Davos*: un fuerte crecimiento económico, liderado por China e India, puede remodelar el proceso de globalización dándole un rostro menos occidental, transformando el campo de juego político, pero manteniendo las desigualdades sociales
3. *Un nuevo califato*: un movimiento global alimentado por políticas identitarias de radicalismo religioso se convierte en una amenaza a las normas y valores occidentales que constituyen el fundamento del sistema global
4. *Ciclo del miedo*: crece la preocupación por el terrorismo internacional y los conflictos internos hasta tomar medidas de seguridad extremas para prevenir ataques mortales y hasta producir un mundo orwelliano con nuevos centros de poder mundial

Cuadro 2. *Mapping the Global Future*, escenarios para 2020

80 «Mapping the Global Future 2020», disponible en <http://www.foia.cia.gov/2020/2020.pdf>.

Resulta interesante la posibilidad del escenario 4, que, implícitamente, reconoce que «el fundamento del sistema global» son «las normas y valores occidentales», entre los que podría estar, aunque en los informes no de siga, la democracia misma y, por qué no, la misma defensa de los derechos humanos.

5.1.3. El tercer informe (*Global Trends 2025*⁸¹), de 2008, incluye también una construcción de cuatro escenarios posibles y, aunque sus escenarios están más alejados en el tiempo que los anteriores, las preocupaciones que los subyacen están, obviamente, mucho más relacionadas con el presente⁸²:

1. *Un mundo sin Occidente*: nuevas potencias como líderes de la escena mundial
2. *Sorpesa de octubre*: impacto de la falta de atención al cambio climático
3. *Los BRIC se queman*: disputas, en particular, entre China e India
4. *La política no es siempre local*: redes no gubernamentales dictan una agenda internacional sobre el medioambiente eclipsando a los Gobiernos

Cuadro 3. *Global Trends*, escenarios para 2025

Una vez más, la visión del futuro está fuertemente condicionada por las percepciones del presente, y es evidente que entre estos escenarios y los anteriores se ha producido la irrupción de los «emergentes» BRIC, hasta el punto de poder adivinar un futuro «sin Occidente» lle-

81 NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, «Global Trends 2025: A Transformed World», 2008, http://www.acus.org/files/publication_pdfs/3/Global-Trends-2025.pdf.

82 «Sorpesa de octubre» se refiere al «truco» practicado por algunos presidentes de los Estados Unidos en año electoral que consiste en alguna acción espectacular tomada para orientar el voto en las elecciones de noviembre hacia su candidatura o hacia la de su partido. «All politics is local» es la frase acuñada por Tip O'Neill, que fue *speaker* de su congreso: toda política se hace pensando en la propia circunscripción.

vando a sus últimas consecuencias el escenario 2 de *Mapping the Global Future 2020*.

5.1.4. El *Global Trends 2030*, hecho público en diciembre de 2012⁸³, incluye la cuestión política como una de las fuerzas que podrían llevar en una determinada dirección. También las oscilaciones de clases medias a escala mundial y sus diferencias regionales⁸⁴ pueden ser uno de los factores que conduzcan al sistema mundial hacia planteamientos más democráticos en la medida en que dichos grupos pueden expresar demandas de cambio sociopolítico que, sin embargo, podrían quedar abortadas por reacciones xenófobas hacia los inmigrantes y por las luchas por la hegemonía a escala mundial. Los cuatro escenarios resultantes de estos y otros factores, como el envejecimiento, la urbanización y las dificultades con los recursos, se resumen en el cuadro 4.

83 Disponible en http://www.dni.gov/files/documents/GlobalTrends_2030.pdf.

84 Institute for Security Studies, European Union, *Citizens in an Interconnected and Polycentric World, Global Trends 2030*, Álvaro de VASCONCELLOS (ed.), abril de 2012, disponible en <http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/espas-report-global-trends-2030-citizens-in-an-interconnected-and-polycentric-world/>. De todas formas, sería interesante ver si los países que presentan mayor malestar con la democracia son aquellos que están asistiendo a una mayor reducción de sus clases medias. Es posible que tal cosa esté sucediendo en la periferia de la Unión Europea y parece que sí se está dando en los Estados Unidos: «The Lost Decade of the Middle Class», Pew Research Center, 22 de agosto de 2012, disponible en <http://www.pewsocialtrends.org/2012/08/22/the-lost-decade-of-the-middle-class/>. Véase Francis FUKUYAMA, «The Future of History. Can Liberal Democracy Survive the Decline of the Middle Class?», *Foreign Affairs*, enero/febrero 2012, disponible en <http://www.foreignaffairs.com/articles/136782/francis-fukuyama/the-future-of-history?page=show>.

1. *Punto muerto*: tanto los Estados Unidos como la Unión Europea se vuelcan hacia su interior y la globalización se detiene
2. *Fusión*: alianza sino-estadounidense para lanzar una revolución tecnológica que lleva a una «edad de oro» de la actividad tecnológica en los años veinte
3. *Gini-fuera-de-la-botella*: un mundo en el que la desigualdad se dispara
4. *Mundo no estatal*: entidades no estatales asumen el papel de responder a los desafíos generales

Cuadro 4. *Global Trends*, escenarios para 2030

5.1.5. Si de democracia se trata, una de las conclusiones que pueden sacarse de la lectura de los cuatro informes es que la «democracia cosmopolita» sería altamente deseable⁸⁵, aunque escasamente probable, vistos los escenarios. En segundo lugar, que no pueden tratarse los problemas democráticos aislándolos de las otras variables intervinientes (sistema mundial, economía, seguridad, cultura o, si se prefiere, orden mundial, bienestar, paz e identidades). En tercer lugar, que, bajando a los diversos países, hay escenarios que se repiten en los que las condiciones democráticas de dichos países vienen reducidas (o aniquiladas) por movimientos contrarios, que tienen factores en tal dirección tanto internos como internacionales. Pero el malestar de las democracias no aparece sino indirectamente.

5.2. Algunas de estas cuestiones retornan en los sucesivos ejercicios sobre «riesgos globales» que se presentan anualmente en el Foro Económico Mundial, en Davos. Aquí se van a utilizar los dos últimos, los de

85 Hay problemas, como el financiero, el medioambiental y el de la seguridad, que solo se podrían afrontar adecuadamente desde una «democracia cosmopolita». David HELD, *Cosmopolitismo. Ideales y realidades*, Madrid, Alianza Editorial, 2012. Lo cual no significa que se vaya a afrontar así, ya que los que lo pueden decidir (Gobiernos) prefieren mantener el statu quo «internacional» que les mantiene en el poder estatal.

2011 y de 2012 (que es la séptima edición de la serie)⁸⁶. En el último de ellos se recoge la evolución de dichos riesgos en los últimos años, que son los años de la «crisis», según la probabilidad (cuadro 5) y previsible impacto (cuadro 6) del riesgo:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.º	Ruptura de la infraestructura crítica de la información	Colapso del precio de los activos	Colapso del precio de los activos	Colapso del precio de los activos	Catástrofes meteorológicas	Disparidad severa de rentas
2.º	Enfermedades crónicas en países desarrollados	Inestabilidad en Oriente Medio	Ralentización de la economía china (<6%)	Ralentización de la economía china (<6%)	Catástrofes hidrológicas	Desequilibrios fiscales crónicos
3.º	Shock del precio del petróleo	Estados fracasados y fracasan-do	Enfermedades crónicas	Enfermedades crónicas	Corrupción	Subida emisiones gases efecto invernadero
4.º	Aterrizaje duro de la economía china	Pico del precio de petróleo y gas	Brecha de gobernanza global	Crisis monetarias	Pérdida de biodiversidad	Ciberataques
5.º	Colapso del precio de los activos	Enfermedades crónicas en países desarrollados	Recorte de la globalización	Brecha de gobernanza global	Catástrofes climáticas	Crisis del suministro de agua

Cuadro 5. «Riesgos globales» según su probabilidad y según sucesivos *Global Risks*

86 Disponibles, respectivamente, en <http://reports.weforum.org/global-risks-2011/> y <http://reports.weforum.org/global-risks-2012/>.

Por su parte, el orden que los sucesivos informes establecían sobre el posible impacto de los principales eventos era:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
1.º	Colapso del precio de los activos	Colapso del precio de los activos	Colapso del precio de los activos	Colapso del precio de los activos	Crisis monetarias	Importante fallo financiero sistémico
2.º	Recorte de la globalización	Recorte de la globalización	Recorte de la globalización	Recorte de la globalización	Catástrofes climatológicas	Crisis del suministro de agua
3.º	Guerras interestatales y civiles	Ralentización de la economía china (<6%)	Pico del precio de petróleo y gas	Pico del precio de petróleo y gas	Conflicto geopolítico	Crisis de escasez de alimentos
4.º	Pandemias	Pico del precio de petróleo y gas	Enfermedades crónicas	Enfermedades crónicas	Colapso del precio de los activos	Desequilibrios monetarios crónicos
5.º	Shock del precio del petróleo	Pandemia	Crisis monetarias	Crisis monetarias	Extrema volatilidad del precio de la energía	Extrema volatilidad de precios de energía y agricultura

Cuadro 6. «Riesgos globales» según su impacto y según sucesivos *Global Risks*

No es exagerado reconocer que, para los sucesivos informes sobre los «riesgos globales», la economía es el determinante en última instancia, que los riesgos relacionados con la democracia son frecuentes, pero que no aparecen como algo que tenga impacto.

De todas maneras, el informe de 2011 combinaba dichos criterios, con lo que el cuadro 7 cambiaba de manera significativa mostrando que el malestar en la democracia sí que aparece:

- 1 Cambio climático.
- 2 Crisis fiscales.
- 3 Disparidad económica.
- 4 **Fallos de gobernanza global.**
- 5 Tormentas y ciclones.
- 6 Extrema volatilidad de los precios de la energía.
- 7 Conflicto geopolítico.
- 8 **Corrupción.**
- 9 Inundaciones.
- 10 Seguridad respecto al agua.

Cuadro 7. Riesgos geopolíticos por probabilidad e impacto combinados (*Global Risks 2011*)

En pocas palabras: hay problemas más urgentes e importantes que los relacionados con la democracia y los derechos humanos: medioambientales y económicos. Pero eso sitúa a la humanidad ante una tesitura complicada, a saber, que los análisis sobre «riesgos globales» tienen un punto en común con la voluntad expresada mayoritariamente por los ciudadanos encuesta tras encuesta: los ciudadanos (y, probablemente, los entrevistados para el ejercicio del Foro Económico Mundial) preferirían, democráticamente, que se resolviera su crisis incluso pagando el precio de un maltrato del medioambiente⁸⁷ que condujese a un cambio climático de consecuencias, en impacto y probabilidad, enormes para la especie humana. Al fin y al cabo, la democracia es un sistema para tomar decisiones no necesariamente acertadas, y, en menor medida, es un sistema para encontrar la verdad, lo cual no quita que exista la posibilidad de que la falta de atención al cambio climático lleve a que se sobrepasen los ámbitos gubernamentales por parte de ONG, como anuncian algunos de los escenarios.

87 Immanuel WALLERSTEIN, «Climate Disasters: Three Obstacles to Doing Anything», *Commentary*, 205 (15 de marzo de 2007), disponible en <http://www2.binghamton.edu/fbc/archive/205en.htm>.

6. Reflexiones finales

En cualquier hipótesis, los escenarios de la CIA y los informes sobre «riesgos globales» del Foro Económico Mundial pueden tener otra utilidad: la de ver qué preocupa a la élite política, económica y profesional mundial o, para ser algo más exactos, a la élite todavía asociada a los actuales países centrales. Aunque, como se ha dicho, su preocupación por la democracia no es excesiva⁸⁸, ni, mucho menos, con el malestar en la democracia observable y, todavía menos, con sus abusos⁸⁹, sí se pueden constatar algunas de esas preocupaciones.

6.1. El primer grupo de preocupaciones, ya insinuado, puede situarse a escala de los diferentes países.

6.1.1. Ante todo, está el auge de organizaciones no gubernamentales, de más difícil control que los Gobiernos, aunque también puedan ser cooptables, como los partidos, mediante la financiación directa o a través de los Gobiernos, que es una paradójica situación de algunas organizaciones «no gubernamentales» financiadas por Gobiernos. Pero también se detectan rechazos frontales a tales organizaciones por parte de Gobiernos tan distantes como el de Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador o Vladimir Putin en Rusia⁹⁰.

88 Noam CHOMSKY, «Is the World Too Big to Fail?», *op. cit.*, en términos confirmados por estos *trends* y estos «riesgos globales».

89 Tom ENGELHARDT, «The U.S. Intelligence Community's New Year's Wish. Megatrends, Game-Changers, Black Swans, Tectonic Shifts, and a World Not That Different From 2012», *TomDispatch*, 3 de enero de 2013, disponible en <http://www.tomdispatch.com/blog/175633/>.

90 Un buen ejemplo es el del vicepresidente boliviano, Álvaro GARCÍA LINERA, *El «oenegismo», enfermedad infantil del derechismo*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, 2011, disponible en http://www.bolpress.com/public/uploads/docs/2011072707_EL-OENEGISMO.pdf. Para el caso de Rusia, «NGO law protects Russia from foreign influence –

6.1.2. La preocupación por los «Estados fallidos» es todavía más comprensible: es fácil pasar de «failed state» (Estado fallido) a «rogue state» (Estado bribón o gamberro), situación esta última más difícil de controlar. Ciertamente que en estos casos, desde el punto de vista de las élites centrales, el acceso a determinadas materias primas (coltán, diamantes, petróleo incluso) puede incluso abarataarse si se llega a acuerdos con los insurgentes que, además, han podido ser financiados precisamente para ello. Pero el caso es que, en contra de los que suponían que con la «globalización» el Estado resultaría una institución obsoleta, los Estados tienen una función primordial en el sistema mundial contemporáneo y es la de garantizar la «ley y el orden», en particular, en lo que se refiere a la fuerza de trabajo. Estados débiles, sí, pero que no supongan una alternativa a los intereses de la élite mundial. Sin embargo, Estados fallidos tal vez no: el Estado cumple funciones que otras instituciones no pueden cumplir en el sistema mundial contemporáneo.

6.1.3. Finalmente, subyace la preocupación por el auge de movimientos identitarios (étnicos, religiosos o mezcla de ambos) que puedan llegar al poder. La razón es parecida a lo dicho sobre los «Estados fallidos»: son más difíciles de controlar o, por lo menos, de orientar hacia el cumplimiento de los intereses de esa élite mundial a la que se refería Rockefeller en sus memorias y recogía Buffett en la entrevista citada. Con el tiempo se los puede cooptar, sugiriéndoles «realismo» y «pragmatismo», pero, para estas élites, son preferibles los Gobiernos realistas y pragmáticos de entrada. Otra cara de este asunto es la de los movimientos separatistas (como los del Quebec, Escocia o Cataluña) en los que se puede aplicar el principio «divide et impera» al que se refiere Immanuel Kant en *La paz perpetua*.

6.1.4. La preocupación por la corrupción es intrigante. Y lo es porque, por un lado, es uno de los medios que se utilizan para satisfacer aquellos intereses. En la medida en la que «la corrupción es cosa de

Putin», *Russia Today*, 1 de agosto de 2012, en <http://rt.com/politics/putin-seliger-forum-power-496/>.

dos», todo parece indicar que, a escala mundial, la corrupción más importante es la practicada por las grandes empresas (armas, infraestructuras, grandes equipamientos) «contra» países periféricos en las personas de políticos o funcionarios de estos últimos. Pero, por otro, porque también parece cierto que se trata de un obstáculo para el crecimiento económico y para el mundo de los negocios, como repetidas veces se ha reconocido no solo desde Transparencia Internacional, que es su objetivo, sino, sobre todo, desde el Banco Mundial.

6.2. Es menos intrigante su interés por el panorama político global, que parece preocuparles más que el estrictamente local. La gobernabilidad o gobernanza mundial es un requisito para que la economía supraestatal funcione «correctamente»⁹¹, es decir, según los intereses de sus detentadores. Pero ahí aparece una preocupación casi constante: la de la posible decadencia de Occidente y de su sistema de valores (los democráticos incluidos) y de normas formales e informales. No aparece la que, desde perspectivas «descolonizadoras», podría ser una preocupación concomitante: la de los derechos humanos «occidentales».

6.3. Con independencia de estas elucubraciones sobre la élite mundial, el malestar en la democracia puede ser un síntoma más del cambio de época o puede ser también uno de los factores que llevan a dicho cambio. Para las restantes clases, no es un problema secundario, y más viendo cómo se resolvieron situaciones parejas en el pasado: con menos democracia y más violencia. Un escenario de *fusión* bajo condiciones de «un mundo sin Occidente» (o con menos Occidente) puede ser poco democrático, solo compensado por el auge de las clases medias en particular en Oriente.

Para acabar: es posible que una geocultura hija de las «crisis», que incluye el malestar en la democracia, se refracte en las diferentes con-

91 Un caso interesante: George SOROS, *The Crisis of Global Capitalism: Open Society Endangered*, Nueva York, PublicAffairs, 1998.

diciones de los distintos países, pero si la crisis es sistémica, sus efectos podrían afectar a todo el planeta, medioambiente incluido: la economía y la política están *dentro* del medioambiente.

2. CRISIS ECONÓMICA, MERCADOS, INSTITUCIONES Y DERECHOS HUMANOS





**GOBERNANZA GLOBAL, CRISIS FINANCIERA
Y POLÍTICAS DE AUSTERIDAD:
EL G20, LA UE Y LOS ORGANISMOS
INTERNACIONALES**

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

Profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad
Complutense de Madrid e investigador del Instituto Complutense
de Estudios Internacionales (ICEI)

sanahuja@cps.ucm.es



1. Finanzas globales: riesgo sistémico y crisis

1.1. Cambio estructural y desplazamiento del poder en la estructura de las finanzas

El ascenso de los países emergentes puede generar una imagen incompleta, y en parte errónea, de los procesos de cambio de poder del sistema internacional. Puede que este sea en parte multipolar, que se perciba de esa manera o que algunos actores promuevan la multipolaridad como objetivo contrahegemónico. Pero este es también un mundo globalizado y transnacionalizado, con mayores interdependencias y problemas y riesgos de alcance global. En una aparente paradoja, que haya países emergentes es en gran parte el resultado de la globalización, pues su ascenso se explica por la colosal redistribución de los flujos de capital y la actividad productiva que esta supone. Pero esos mismos procesos condicionan la capacidad de actuación de la autoridad pública, encerrada en los confines del Estado-nación, y de organizaciones internacionales sin las competencias y los recursos para movilizar y canalizar la acción colectiva global. En otros términos, ser potencia ya no es lo que era, y tanto las viejas potencias como los países emergentes ven erosionarse su autonomía y sus capacidades. La gobernanza interna en cada país y la gobernanza global, cada vez más relacionadas, ya no pueden basarse en los equilibrios de poder propios de la multipolaridad y demandan un multilateralismo eficaz y/o un «nuevo regionalismo» con las capacidades, representatividad y legitimidad requeridas para regular esas interdependencias, mitigar sus externalidades negativas, gestionar problemas y riesgos globales y asegurar la provisión de bienes públicos regionales y globales.

Puede afirmarse que el sistema internacional se encuentra inmerso en una etapa de cambio estructural, caracterizada por una doble dinámica de cambio de poder: la primera, de carácter «vertical» o interestatal, redistribuye el poder entre los actores estatales, altera su jerarquía

y equilibrios, con nuevos actores y constelaciones de poder. El ascenso de los países emergentes y la aparente afirmación, como hecho y como imagen o narrativa, del paso de la unipolaridad a la multipolaridad es parte de este proceso, como lo es también la afirmación de la UE como *global player* y el surgimiento del euro como moneda de reserva internacional y alternativa al dólar. La segunda dinámica podría describirse como «transversal» o transnacional y se caracteriza tanto por la difusión del poder a actores no estatales, como por su dispersión o disolución en estructuras y mercados donde no existe control público efectivo. La menor capacidad y relevancia en las finanzas globales de actores como la UE también se debe a ese proceso de globalización y transnacionalización, y no solo al ascenso de los emergentes.

Ambas dinámicas de cambio de poder afectan al conjunto del sistema internacional¹, pero donde más ha avanzado el proceso de globalización es en la estructura de las finanzas, debido tanto a la mayor movilidad inherente al capital, como a un mayor grado de desregulación. En esa estructura intervienen: a) las capacidades materiales que supone emitir moneda y generar y acceder al crédito, sea de naturaleza pública o privada...; b) las instituciones del sistema monetario y financiero internacional de Bretton Woods y los mecanismos de coordinación ma-

1 Para el análisis del sistema internacional, este capítulo parte de los conceptos de estructura internacional de Robert W. Cox y de Susan Strange. Capacidades materiales, instituciones e ideas serían, según Cox, los factores que en una perspectiva histórica deben tenerse presentes en el análisis de dicha estructura. Para Strange, en cada una de las estructuras del sistema internacional —seguridad, bienestar, producción y finanzas y crédito— radica un «poder estructural» que condiciona la naturaleza, funciones, expectativas, opciones y desempeño de cada actor y de las relaciones de los actores entre sí. Véase R. W. COX, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium. Journal of International Studies*, vol. 10, n.º 2, 1981, pp. 126-155; y J. A. SANAHUJA, «¿Un mundo unipolar, multipolar o apolar? El poder estructural y las transformaciones de la sociedad internacional contemporánea», en VV. AA., *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 2007*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2008, pp. 297-384.

croeconómica, como el G7 y el G20; los bancos centrales y sus políticas monetarias y de tipo de interés, y la supervisión prudencial de la banca privada y otros actores financieros; y c) las ideas, y, en particular, el liberalismo que subyace en el sistema internacional de posguerra y su posterior actualización neoliberal, y la confianza en las monedas y las economías que las respaldan.

Desde su conformación en la Conferencia de Bretton Woods de 1944, la estructura de las finanzas se ha visto transformada por esas dos dinámicas de cambio de poder. En lo referido a los actores estatales, cabe mencionar el cambio de posición de Estados Unidos de principal acreedor a mayor deudor del mundo, el debilitamiento del dólar como moneda de reserva y la ruptura del sistema monetario internacional de los años setenta². Posteriormente, el cambio más relevante ha sido la aparición del euro como moneda de reserva y el ascenso de la UE y la Eurozona, que a pesar de la «crisis existencial» del euro desde 2010, está contribuyendo a la conformación de un sistema monetario internacional basado en el dólar, el euro y, de afirmarse como moneda de reserva, el renmimbi/yuan.

Pero aún más relevante ha sido el proceso de desplazamiento del poder a los actores privados³, como resultado de la aparición de grandes fondos de inversión; la innovación institucional y tecnológica; el aumento de la escala de los mercados financieros y de deuda y la «financiarización» de la economía real; y sobre todo, la liberalización de los mercados financieros y la desaparición de los controles a los movimientos de capital.

-
- 2 E. ONTIVEROS, *Sin orden ni concierto. Medio siglo de relaciones monetarias internacionales*, Madrid, Analistas Financieros Internacionales, 1997, y B. EICHENGREEN, *Globalizing Capital: A History of the International Monetary System*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
 - 3 Este es el argumento de S. STRANGE, *Dinero loco. El descontrol del sistema financiero global*, Barcelona, Paidós, 1999.

1.2. Finanzas globales: la erosión del dólar y la aparición del euro

Desde la perspectiva interestatal, la estructura de las finanzas se ha caracterizado por una fuerte asimetría. Con el casi total monopolio en la emisión de la moneda de reserva mundial, Estados Unidos podía conducir su política económica sin condicionamientos multilaterales, con amplia autonomía en cuanto al ciclo económico. En particular, Bretton Woods definió obligaciones asimétricas de ajuste, ya que Estados Unidos podría solventar sus déficits fiscales y de cuenta corriente mediante la emisión monetaria y el endeudamiento en su propia divisa, mientras que otros países en esa situación deberían afrontar el inevitable ajuste. Dado que el resto del mundo era dependiente de los déficits de Estados Unidos para impulsar las exportaciones de las que dependía, en parte, su crecimiento económico y sus reservas de divisas en dólares, ese país podría extraer derechos de señoreaje de la emisión de dólares y «exportar» parte de los costes de su posición hegemónica. De hecho, Estados Unidos pudo financiar simultáneamente el *warfare* y el *welfare* sin grandes cargas fiscales y sin ajustes del gasto público. Ello era posible porque el resto del mundo no podía eludir el «impuesto inflacionario» internacional que suponía el uso de un dólar inflacionario, y a menudo financió desde el exterior los crónicos déficits fiscal y externo de Estados Unidos, en parte alimentados por el gasto militar de la Guerra Fría, para sostener sus propias exportaciones a ese país —y con ello el crecimiento y el empleo—, evitando que el dólar se depreciara aún más. A menudo esa situación generó tensiones en las relaciones transatlánticas cuando Europa criticaba que Estados Unidos abusara de esa posición de privilegio, y desde Washington se tildaba a los aliados europeos de *free riders* que se aprovechaban de su dinamismo económico y de la protección de su «paraguas» nuclear y sus alianzas militares.

Obviamente, había límites para este régimen: si Estados Unidos abusaba de sus privilegios como emisor, el dólar podrían debilitarse hasta el punto de poner en cuestión su papel como reserva de valor y, por ende, las posibilidades de financiarse en el exterior. Por otro lado, el crecimiento mundial se debilitaría si se eliminaran los déficits de Estados Unidos, verdadera fuente de liquidez y «locomotora keynesiana» del sis-

tema internacional. Esos límites se plantearon con el patrón oro-dólar, original «anclaje» del sistema, pero fueron más visibles en 1971 cuando la administración Nixon decidió unilateralmente la ruptura del sistema monetario internacional, evitando ajustes impopulares y recortes del gasto militar, a expensas de la caída de la cotización de su moneda.

La ruptura del patrón oro-dólar, el paso a la flotación de las monedas y un «no sistema» monetario internacional —privando al FMI de sus funciones regulatorias en este ámbito— generaron una situación de creciente desgobierno e inestabilidad financiera internacional jalonada por la crisis del petróleo de 1973, los posteriores ciclos de inflación y deflación, la crisis de la deuda o los desequilibrios de la era Reagan, que llevaron los déficits y el endeudamiento estadounidense a niveles récord, motivaron la aparición del G7 como instancia de coordinación macroeconómica internacional, que protagonizó intervenciones concertadas en los mercados de divisas para realinear el dólar, como los acuerdos Plaza de 1985 y Louvre de 1987.

Sin mecanismos internacionales capaces de asegurar una mínima estabilidad cambiaria, la Comunidad Europea tuvo que establecer su propio Sistema Monetario Europeo (SME), a modo de «bien público regional» que trataría de generar estabilidad monetaria y financiera intrazona. El SME fue el origen, a partir de 1992, del proyecto de la moneda única. Es importante recordar la racionalidad económica de ese paso: en unas economías tan integradas como las europeas, la moneda común permitía suprimir costes de transacción que minaban su competitividad, además de conjurar los riesgos derivados de la volatilidad cambiaria y la especulación, que las «tormentas monetarias» de 1991-93 pusieron de relieve de manera dramática. También se reducirían los costes de la financiación para Gobiernos, empresas y particulares y se rompería el tradicional monopolio del dólar como moneda de reserva, disminuyendo la posición de privilegio de Estados Unidos. Sin embargo, como se señala más adelante, ese objetivo se ha conseguido a medias: la posición y la credibilidad del euro se han visto dañadas por una crisis que responde, en buena medida, a evidentes defectos en su diseño institucional, a la compleja relación del euro con los diferentes ciclos económicos y las políticas fiscales de los miembros de la Eurozona y a las opciones ideológicas presentes en todo lo anterior.

El saneamiento fiscal del periodo Clinton apuntaló el estatus del dólar como moneda de reserva, pero tras el 11-S la política económica de Bush —una parcial reedición de la era Reagan— acentuó los desequilibrios globales de un modelo, en ocasiones denominado «Bretton Woods II», en el que Estados Unidos y los bancos centrales extranjeros han profundizado esa relación de dependencia mutua. En palabras del exsecretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, sería un verdadero «equilibrio del terror financiero»⁴. En un lado de esa relación se situaría un Estados Unidos adicto al gasto y al endeudamiento, que vive por encima de sus posibilidades y recurre a la guerra para mantener su estatus hegemónico, generando enormes déficits fiscales y deuda externa para financiarlo. En el otro lado, los países exportadores de Asia, siempre dispuestos a prestar a Estados Unidos buena parte de sus superávits comerciales, por temor al deterioro de la relación cambiaria, que dañaría su competitividad y sus exportaciones y supondría pérdidas en sus reservas, convertidas ya en una «trampa del dólar» (*dollar trap*).

Después de varias décadas, esa pauta de relación ha convertido al país poseedor de la principal divisa internacional, antaño el mayor acreedor del mundo, en el mayor deudor, generando graves desequilibrios globales. En 1970 solo el 5 por ciento de la deuda del Tesoro de Estados Unidos estaba en manos de acreedores extranjeros. En 2005 había alcanzado el 55 por ciento. Las reservas de divisas acumuladas en todo el mundo aumentaron entre 2000 y 2011 de 1,5 a más de 10 billones de dólares. China, Japón e India representan dos terceras partes, y tan solo China ha acumulado unos 3,5 billones, de los que un tercio son títulos de deuda del tesoro. En 2012 la deuda nacional de Estados Unidos alcanzó 15 billones de dólares, una cifra similar a su PIB anual y alrededor del 20 por ciento del PIB mundial. Pero el mayor problema son los pasivos no financiados a los que Estados Unidos tendrá que hacer frente en el futuro —pensiones públicas, seguridad social, programas *Medicare* y *Medicaid*...—, que en 2012 ya sumaban otros 122 billones

4 L. SUMMERS, *The United States and the Global Adjustment Process (Speech at the Third Annual Stavros S. Niarchos Lecture)*, Washington, Peterson Institute for International Economics, 2004.

de dólares —1,3 veces el PIB mundial— y que ese país no sabe cómo se financiarán.

El debate sobre los «techos de deuda» de 2011 a 2013 situó este problema en la agenda política. Según señaló en 2011 Mike Mullen, presidente de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos, «(...) la deuda es la principal amenaza a nuestra seguridad nacional»⁵. Conforme crecen los pasivos estadounidenses en el exterior, la confianza en el dólar se deteriora aún más, y en algún momento los bancos centrales pueden dejar de adquirir activos a pérdida en esa moneda. Según *The Economist*, «el juego que comenzó en 1970 con la ruptura de Bretton Woods puede estar llegando a su fin»⁶. Los ingentes gastos de la «guerra contra el terror» en Irak y Afganistán parecen haber contribuido a erosionar el monopolio del dólar en las finanzas internacionales y a poner en cuestión un modelo económico mundial basado en vender a crédito a Estados Unidos, cuando este no podrá pagar si no es con dólares devaluados. Es cierto que en otros periodos la divisa estadounidense ha demostrado una gran resiliencia, pero el poder estructural que se deriva de la creación de crédito depende de la confianza, y en el decenio de 2000 esta parece haber sufrido un fuerte deterioro. En 2009 el primer ministro chino, Wen Jiabao lo expresaba así: «Hemos prestado una cantidad enorme de dinero a Estados Unidos. Estamos un poco preocupados por la seguridad de nuestros activos. Pido a Estados Unidos que mantenga un buen crédito, que haga honor a sus promesas y garantice la seguridad de los activos chinos». Ese mismo año China también proponía la reforma del sistema monetario internacional y que se creara una

5 «Debt is Biggest Threat to National Security». Nota de prensa del Departamento de Defensa, 22 de septiembre de 2011 (<http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=65432>), consultado el 30 de enero de 2014. Para un análisis más detallado, véase F. BERGSTEN (ed.), *The Long-term International Economic Position of the United States*, Washington, Peterson Institute for International Economics, Special Report, n.º 20, 2009.

6 «The passing of the buck?», *The Economist*, 2 de diciembre de 2004; y «Losing faith in the greenback», *The Economist*, 1 de diciembre de 2007.

nueva moneda de reserva en el FMI para reducir así su vulnerabilidad ante la política monetaria y fiscal de Estados Unidos⁷.

A la crisis de confianza en el dólar se añade la aparición del euro y la posibilidad de que el renmimbi/yuan se alce como moneda de reserva mundial. Si se toma el marco alemán como *proxy* del euro hasta su aparición, desde 1960 el dólar ha perdido dos tercios de su valor respecto del euro y del yen. Entre los años setenta y 2013, las reservas de divisas mundiales en dólares han descendido de alrededor del 80 por ciento al 64 por ciento y las que se mantienen en euros han aumentado de 1999 a 2013 del 20 por ciento al 25 por ciento del total. Ahora bien, eso no supondría que el dólar dejara de ser moneda de reserva. Se conformaría, más bien, una estructura de las finanzas basada en tres polos monetarios más o menos formalizados, que compartirían los privilegios asociados a ese estatus.

1.3. Actores privados, desregulación y riesgo sistémico en la globalización de las finanzas

En el discurso de clausura de Bretton Woods el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Henry Morgenthau, afirmó que aquella conferencia se había convocado para «(...) expulsar a los especuladores del templo de las finanzas internacionales», en directa referencia a los desórdenes especulativos que dieron paso a la crisis de 1929 y la Gran Depresión. Desde los setenta, sin embargo, la aparición de centros financieros *off shore*, mayores oportunidades de arbitraje ante la libre convertibilidad de las monedas y factores como la crisis fiscal y el aumento de las emisiones internacionales de deuda de países avanzados propiciaron el retorno de la especulación y sus secuelas de volatilidad e incertidumbre. Desde los años ochenta, a lo anterior se le han sumado otros factores de cambio. En primer lugar, la rápida liberalización y desregulación de los mercados financieros y la desaparición de los controles a los movimientos de capital, iniciada por Estados Unidos y el Reino Unido, aplicada

7 «China teme por sus inversiones en Estados Unidos», *El País*, 14 de marzo de 2009, p. 2.

en la UE a través de la liberalización financiera del mercado interior e impuesta en muchos países en desarrollo por los programas de ajuste del FMI⁸.

El segundo factor es la revolución tecnológica, que permitió operar a través de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones —ordenadores, automatización, conexiones por satélites y redes de alta velocidad—, que han facilitado la interconexión e integración global de los mercados financieros. Ello permite que operen de manera más rápida y eficiente, pero también aumentaron la volatilidad y los riesgos que les son propios.

En tercer lugar, ha habido importantes cambios institucionales, con la aparición de grandes fondos de inversión y fondos de cobertura (*hedge funds*). En las finanzas internacionales ya no actúa única ni principalmente la banca tradicional, que responde al regulador nacional. Se difuminó la separación entre banca tradicional y banca de inversión, y esta actúa a través de filiales en centros financieros *off shore* que escapan a la supervisión nacional, lo que le permitió operar con mayores niveles de apalancamiento y, por consiguiente, de riesgo. Aparecieron, además, nuevos productos financieros estructurados y de gran complejidad, incluyendo futuros y derivados, como los canjes de créditos impagados o seguros de crédito (Credit Default Swaps o CDS) y nuevos mecanismos de diversificación del riesgo, como la titulización. De forma paradójica, las innovaciones financieras introducidas desde los ochenta para reducir el riesgo tuvieron el efecto contrario: lo dispersaron hasta el punto de tornarlo «sistémico», haciendo más probable y rápida la propagación de una eventual crisis y aumentando su impacto potencial en mercados más integrados y de mayor tamaño. Estas innovaciones no resolvieron, sino que pudieron agravar, los problemas de información incompleta y asimétrica propios de estos mercados. Problemas a los que no respondían ni las disposiciones del Acuerdo de Basilea II, limitadas a la

8 Sobre esta evolución, véanse dos informes especiales del mismo autor, publicados con diez años de diferencia por *The Economist*: «Fear of Finance», *The Economist*, 19 de septiembre de 1992; y «A Cruel Sea of Capital. A Survey of Global finance», *The Economist*, 3 de mayo de 2003.

banca tradicional, ni la actuación de las agencias privadas de calificación —Standard & Poor's, Fitch y Moody's, las tres más importantes—, debido, entre otros factores, a sus inherentes conflictos de interés, pues a menudo estas agencias son retribuidas por los mismos emisores cuyos activos califican.

En cuarto lugar, se ha registrado un espectacular aumento de la escala de los mercados financieros y de deuda y la «financiarización» de la economía real. Entre 1980 y 2007 el volumen total de activos financieros —bonos y acciones privados y títulos de deuda gubernamental— pasaron de 12 a 206 billones de dólares y del 120 por ciento al 355 por ciento del PIB mundial. Tras la crisis de 2008, su crecimiento se ha hecho más lento, pero siguieron creciendo hasta alcanzar en 2013 225 billones de dólares. Entre 1999 y 2013 los movimientos diarios de divisas aumentaron de 1,5 a 5,3 billones de dólares⁹. El «sistema bancario en la sombra» (*shadow banking*), que agrupa a las entidades financieras y las operaciones financieras que ocurren fuera del alcance de los reguladores nacionales, como fondos de cobertura (*hedge funds*), fondos monetarios y fondos de inversión estructurados (SIV), seguros de cobertura de impago de crédito (CDS), otros productos *over the counter*. Este sistema creció rápidamente en el decenio de 2000 y llegó a suponer en 2007 unos 50 billones de dólares, según el Foro de Estabilidad Financiera, llegando del 25 por ciento al 30 por ciento de todo el sistema financiero, unos 24 billones de dólares, pero otras estimaciones lo elevan hasta 67 billones en 2012. En ese contexto, los recursos a disposición del FMI, incluidas las facilidades de acceso a las reservas de los principales bancos centrales —los *New Agreements to Borrow* (NAB), con los que se podía llegar hasta 250 000 millones de dólares—, han sido muy modestos para cumplir con su mandato de estabilización.

9 Las cifras de activos financieros proceden de los informes *Mapping Global Capital Markets* de McKinsey y, en particular, de S. LUND *et al.*, *Financial Globalization: Retreat or Reset? Global Capital Markets 2013*. San Francisco/Seúl: McKinsey Global Institute, marzo de 2013. Las cifras sobre intercambio diario de divisas proceden de la encuesta trienal del Banco Internacional de Pagos (BIS) de Basilea.

Los procesos antes reseñados han contribuido a incrementar la frecuencia y la intensidad de las crisis financieras, a las que no han escapado ya los países industrializados, como revelan los episodios de «tormentas monetarias» que a principios de los años noventa destruyeron el Sistema Monetario Europeo (SME), o la posterior crisis hipotecaria de Estados Unidos, iniciada en 2007. De 1970 a 2003, según un recuento del FMI, se produjeron crisis bancarias en 64 países, y crisis financieras en otros 79, incluyendo la crisis de la deuda de los ochenta, y las crisis de México, Brasil, Rusia, Argentina y los países asiáticos del periodo 1994-2002¹⁰. Tras esa cadena de crisis se inició un amplio debate sobre la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI), en el que se planteó ampliar las competencias del FMI, y este volvió a admitir, con condiciones, los controles a los movimientos de capital como garantía última ante una crisis financiera. De igual manera, la suspensión de pagos de Argentina de 2001-2002 puso de relieve que no existen normas ni un mecanismo internacional de arbitraje para hacer frente a estas situaciones teniendo en cuenta el principio de corresponsabilidad de la deuda, así como los derechos de los acreedores y las necesidades de desarrollo de los deudores. Sin embargo, esos debates se estancaron, y la NAFI pronto se olvidó en medio de la euforia desatada por el nuevo ciclo de crecimiento global del decenio de 2000. A partir de 2008, como se detallará, la economía global se vio arrastrada a la mayor crisis desde la Gran Depresión de los años treinta y este debate regresó con fuerza en el seno del G20.

1.4. La crisis económica de 2008: ¿fin de un ciclo histórico?

La crisis hipotecaria en Estados Unidos, cuyos primeros síntomas se manifestaron en 2007, dio paso al *crack* de 2008, que se convirtió rápidamente en la más grave crisis económica desde la Gran Depre-

10 E. PRASAD, K. ROGOFF, S. WEI y M. KOSE, *Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence*, Washington, FMI, 2003, y B. EICHENGREEN, *Capital Flows and Crisis*, Cambridge, MIT Press, 2003.

sión y la primera de alcance mundial del siglo XXI. Las explicaciones convencionales de la crisis apuntan al colapso del mercado hipotecario y al «pinchazo» de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos, que se propagó rápidamente a todo el sistema financiero a causa del uso extendido de la titulización y los derivados. A partir de elevados niveles de endeudamiento y apalancamiento, a lo largo de 2008 el «pinchazo» inmobiliario condujo a otro «pinchazo»: el de la burbuja crediticia, con un rápido deterioro del valor de los activos y la solvencia de la banca. Se desencadenó un rápido desapalancamiento y la crisis financiera se extendió a la economía real a través de la contracción del crédito para la inversión y el comercio (*credit crunch*), la «economía de la depresión», o el conocido círculo vicioso de erosión de la confianza de los consumidores y las empresas, reducción de la demanda y caída de la producción, la inversión y el empleo, y el desplome de la inversión, el crédito y el comercio internacional.

Esta explicación, sin embargo, no es completa y no tiene en cuenta los desequilibrios globales que se describieron en la sección anterior. En primer lugar, hay que mencionar el ciclo de fuerte crecimiento económico que la precedió, en particular en los países emergentes. Este fue, en parte, el resultado de la concatenación de varias «burbujas»: las economías exportadoras de Asia crecieron muy rápido gracias a la expansión del consumo y las importaciones de Estados Unidos, basada en la oleada de liquidez originada en Asia, que recicló sus abultados superávits comerciales adquiriendo masivamente activos en dólares, y, en particular, bonos del Tesoro, pese a sus bajos tipos de interés. Este modelo era funcional en Estados Unidos, ya que financió a bajo coste su déficit fiscal —incluida la «factura» de las guerras de Irak y Afganistán— y el déficit por cuenta corriente, posponiendo el ajuste que supondría corregir esos desequilibrios. Para las economías de Asia y, en particular para China, este modelo también era funcional para sus objetivos: permitía sostener las exportaciones y el crecimiento económico, mantener la competitividad vía depreciación de sus monedas y asegurarse frente a la inestabilidad económica internacional y eventuales crisis de balanza de pagos. Tras la experiencia traumática de la crisis asiática de 1997-98, estas economías prefirieron utilizar las reservas de divisas como «blindaje» en vez de recurrir a mecanismos multilaterales de aseguramiento frente al

riesgo, como es el FMI, ya que este aportaría pocos recursos, sus políticas de austeridad supondrían graves costes sociales, con eventuales consecuencias políticas, y se percibían como una intromisión de Washington en su soberanía nacional.

Esos desequilibrios globales no podían seguir creciendo indefinidamente. A finales de 2007 Estados Unidos llegó a tener un déficit comercial en torno al 6 por ciento del PIB, necesitaba más de 2000 millones de dólares diarios en financiación externa, y China ya había acumulado más de dos billones de dólares en reservas, de los que 730 000 millones eran bonos del Tesoro. Antes de estallar la crisis, los superávits de los países emergentes y el «déficit gemelo» (*twin deficit*) fiscal y comercial estadounidense se habían entrelazado a través de un modelo de crecimiento insostenible que suponía riesgos de naturaleza sistémica que se manifestaron, de manera dramática, con la crisis global iniciada en 2008.

2. Crisis y cambio en la gobernanza de las finanzas globales

2.1. Del G7 al G20: problemas de representatividad y legitimidad

Ya se ha señalado que la parcial ruptura del sistema de Bretton Woods privó al FMI de parte de sus funciones y mandato original en la coordinación macroeconómica global, en parte asumidas por el FMI. Por otro lado, sus funciones de «prestamista de última instancia» se limitaron en la práctica a los países en desarrollo. A partir de la experiencia de la crisis asiática se introdujeron algunas reformas —en particular, nuevos instrumentos financieros de carácter preventivo—, pero el debate sobre la Nueva Arquitectura Financiera Internacional de los 2000 no significó ningún cambio sustancial en la gobernanza de las finanzas globales. Esta permaneció en manos de un G7 cada vez menos representativo y eficaz y de su sucesor, un G20, que a pesar de su más amplia composición sigue teniendo serios problemas en esos ámbitos.

Desde su creación en 1973 con cinco miembros, el G7 ha sido la instancia central para la coordinación macroeconómica internacional, al mismo tiempo que defendía los intereses del Occidente industrializado: en el G7 se definió la estrategia frente a la crisis de la deuda de 1982, con programas de austeridad que agravaron la crisis, con un gran coste social, estrategia a la postre fallida hasta que se asumió la necesidad de «quitas» de deuda con el Plan Brady. También adoptó los importantes acuerdos Plaza (1985) y Louvre (1987), efectivos a corto plazo para estabilizar el dólar y evitar desequilibrios entre las economías de la «tríada» dominante en ese periodo, cuyas consecuencias no fueron duraderas. En los noventa aumentó la insatisfacción con la representatividad y eficacia del G7 a causa del ascenso de los países emergentes. Aún tomó decisiones relevantes, como las iniciativas de reducción de deuda de los países pobres iniciadas en 1997, y, como G8, con la Federación Rusa, también abordó cuestiones de seguridad internacional.

No siendo una organización formalizada, el G7 solo se basaba en el peso económico de sus miembros. A finales de los ochenta todavía suponían más de la mitad del PIB mundial, pero veinte años después era ilusorio y peligroso mantener a este grupo como «directorio» económico mundial sin la participación de los emergentes. Ello propició la creación del G20 en 1999 como foro de los ministerios de Finanzas y los bancos centrales del G7 y las principales economías emergentes. También se lanzaron iniciativas como el diálogo ampliado «8+5» (G8 y Brasil, China, India, México y Sudáfrica) y el proceso de Heiligendamm, con reuniones ministeriales y de representantes de alto nivel que abordaban agendas económicas y ambientales, como el cambio climático.

Es la irrupción de la crisis en septiembre de 2008 la que propicia que el G7 fuera relegado por el G20 como foro de coordinación macroeconómica mundial. En noviembre de ese año, por iniciativa de Estados Unidos y la UE, celebró su primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno en Washington¹¹. La Cumbre de Pittsburgh de septiembre de 2009 decidió formalmente que el G20 sustituyera al G8.

11 Integran el G20 como miembros plenos Alemania, Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Fede-

El G20 pretende combinar eficacia y representatividad. En conjunto, este grupo supone más del 80 por ciento de la producción y el comercio y dos terceras partes de la población mundial. Los países miembros están entre las treinta economías más grandes, pero no siempre las de mayor tamaño, dado que la composición del grupo también refleja equilibrios regionales¹². Como su antecesor, es un mecanismo de concertación no institucionalizado, sin secretariado ni burocracia permanente¹³, en el que asume funciones de apoyo el secretariado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Cuenta con una presidencia *pro tempore* anual, que junto con la anterior y la siguiente presidencia conforman una troika que asegura la continuidad y el seguimiento de las agendas. Junto a las dos cumbres de líderes que se convocan cada año, se realizan reuniones de los ministros de Economía y Finanzas y presidentes de los bancos centrales, así como un «canal de *shepards*» con altos funcionarios que abordan la agenda «política».

A pesar de la incorporación de los países emergentes, el G20 sigue teniendo serios problemas de representatividad y legitimidad. Se trata de un grupo autonombrado sin que exista ningún criterio objetivo que determine quién lo integra. No existen representaciones regionales que hubieran permitido una vía de representación indirecta, además de aprovechar el potencial de complementariedad del multilateralismo y el regionalismo. La única excepción es la UE, que sí está representada como tal. Al igual que el G7, el G20 es una muestra de «multilateralismo

ración Rusa, Francia, India, Indonesia, Italia, Japón, México, Reino Unido, Sudáfrica, Turquía, y la UE, representada por la presidencia del Consejo y del Banco Central Europeo (BCE). El FMI, el Banco Mundial y la OCDE acuden como invitados. España es considerada «invitada permanente» desde 2008. A través de la representación de la UE han podido asistir otros Estados miembros. La presidencia puede invitar a otros dos países a las cumbres de las que es anfitriona.

- 12 Hay economías de mayor tamaño que algunas de las que integran el G20, como los Países Bajos, Suiza, Noruega o Irán.
- 13 Según la Declaración de Cannes, «It is a Leader-led and informal group and it should remain so».

de élite», basado en discutibles criterios de poder económico, sin que haya existido un acuerdo formal que le atribuya funciones de «directorio» económico mundial, que corresponderían a otras organizaciones multilaterales y, en particular, a Naciones Unidas, u otras que pudieran establecerse¹⁴. La ausencia de una carta o convenio constitutivo que establezca mandatos, competencias, órganos y funciones también supone un espacio de indefinición con el que el G20 invade las competencias de otros organismos internacionales. Es el caso de Naciones Unidas, cuyas competencias en materia de desarrollo han sido asumidas por este grupo, o del FMI, ya que el G20 adopta decisiones ejecutivas que esa organización ha de implementar. El FMI se caracteriza por graves asimetrías en la distribución del voto y no reconoce debidamente el peso de las economías emergentes, pero en sus órganos de gobierno al menos están representados todos los países. Esa indefinición también plantea obvios problemas de responsabilidad y rendición de cuentas respecto de las decisiones adoptadas. Existen, adicionalmente, serias carencias en cuanto a la transparencia del trabajo del G20, cuyas reuniones, pese a su visibilidad mediática, se celebran a puerta cerrada.

2.2. El G20 y la respuesta a la crisis: ¿una gobernanza económica global eficaz?

Desde su irrupción en septiembre de 2008 con la quiebra de Lehman Brothers, la crisis global ha atravesado al menos cuatro etapas que han marcado la actuación del G20 y de la UE en la gobernanza económica global:

14 J. A. OCAMPO y J. STIGLITZ, «From the G20 to a Global Economic Coordination Council», *Journal of Globalization and Development*, vol. 2, n.º 2, 2012. Ver también G. MAIHOLD, «Del G8 al G20 y más allá: efectividad y legitimidad», en VV. AA., *El G20 y el nuevo orden internacional*, Cuadernos de la Cátedra Humboldt, México, El Colegio de México, 2012, pp. 25-50; y J. A. SANAHUJA, «El G20 y la gobernanza económica global: cuestiones de representatividad, legitimidad y eficacia», en VV. AA., *Anuario Sociolaboral 2012*, Madrid, Fundación 1.º de Mayo, pp. 197-21.

a) *El desplome y el pánico*: desde septiembre de 2008 a mediados de 2009 los principales indicadores económicos se desplomaron, mostrando la magnitud del colapso y la rapidez de la propagación de la crisis. Estas circunstancias excepcionales motivaron la aparición de las cumbres de líderes del G20 y que este se erigiera en la principal instancia de coordinación económica global. En este contexto se celebran las cumbres del G20 de Washington (noviembre de 2008) y de Londres (abril de 2009). La Cumbre de Washington fue un «acto fundacional», en el que se reconoció el papel de los países emergentes en el reparto del poder global, la necesidad de cooperación ante la crisis, señalando como causas las evidentes carencias del sistema internacional en la gestión del riesgo y la coordinación macroeconómica y el daño causado por el sobreendeudamiento y por productos financieros «complejos y opacos».

Ante la magnitud del desplome —que ya se comparaba al inicio de la Gran Depresión—, en los seis meses entre las cumbres de Washington y Londres, el G20 desplegó, de manera coordinada, un importante conjunto de medidas de estabilización y de recuperación de orientación netamente keynesiana. Este puede haber sido el mayor programa de estabilización y estímulo fiscal y monetario de carácter contracíclico adoptado en tiempo de paz en la historia reciente. Dispuestos a «hacer lo que fuera necesario», esas medidas abarcaron desde la política monetaria —con medidas no convencionales de rescate de la banca y suministro de liquidez, junto a las más habituales rebajas de los tipos de interés— hasta la política fiscal, a través de amplios estímulos a la demanda interna. A medio largo plazo, la agenda se centró en la reforma de los mercados financieros, responsables de la gestación de la crisis. También se rechazó el proteccionismo, las devaluaciones competitivas y otras políticas de «empobrecer al vecino».

Dado el contexto global de restricción del crédito, también se trató de asegurar el acceso a la financiación a través del FMI. Se creó la nueva «línea de crédito flexible», con una condicionalidad más laxa. Los acuerdos para aumentar los recursos del Fondo no tienen precedentes: se multiplicaron por tres, desde 250 000 millones a un billón de dólares, a través de aportaciones de los Estados miembros, una emisión de 250 000 millones de dólares en derechos especiales de giro, la

«moneda» del FMI y la venta de parte del oro de este organismo. La petición de mayores aportes a los países emergentes implicaba abordar simultáneamente el problema de la subrepresentación de estos países en sus órganos de gobierno, llevando al G20 las negociaciones sobre la mayor «voz y representación» de los países en desarrollo. En la Cumbre de Londres, en concreto, se acordó ampliar la cuota y poder de voto de los países emergentes en la revisión de cuotas del FMI prevista en 2011 y establecer un sistema de elección meritocrático para encabezar tanto el FMI como el Banco Mundial, en lugar del anacrónico sistema que ha reservado esos puestos a candidaturas de Estados Unidos y los países europeos.

La reforma de los mercados financieros fue el otro asunto relevante abordado por estas cumbres. Esta debería mejorar la transparencia de los productos financieros y los balances de bancos y empresas; la regulación de los mercados y la actuación de las agencias de calificación; y la integridad de los mercados financieros, acabando con actividades fraudulentas y paraísos fiscales y centros financieros *off shore*. La Cumbre de Londres decidió establecer un Consejo de Estabilidad Financiera (Financial Stability Board o FSB), con membresía y mandato ampliado para la regulación de las finanzas globales. De igual manera, se acordó reforzar las normas del de adecuación de capital y apalancamiento de la banca, lo que condujo al Acuerdo de Basilea III adoptado en 2010, cuya implementación se extenderá hasta finales de la década.

b) *Estabilización y acción colectiva global*: esta segunda etapa se extiende desde la Cumbre de Londres (abril de 2009) hasta la aparición de la crisis de deuda soberana en la Eurozona en los primeros meses de 2010. Es la etapa en la que el G20 se muestra como instrumento eficaz para movilizar la acción colectiva global, reforzando las instituciones financieras internacionales —en particular, del FMI— y la coordinación de políticas económicas nacionales con un marcado sesgo contracíclico. Ese impulso reformista y la acción colectiva global marcaron, en particular, las cumbres del G20 de Londres (abril de 2009) y Pittsburgh (septiembre de 2009), que representan quizás su mejor momento. En Pittsburgh se decide formalmente hacer del G20 «el principal foro para la cooperación económica internacional», con reuniones que a partir de

entonces serían anuales en vez de semestrales. Esta cumbre destacó la respuesta colectiva a la crisis, evitando lo peor, si bien no podía decirse lo mismo respecto a la recuperación económica y el empleo. Es difícil estimar qué hubiera ocurrido sin esa actuación, pero puede afirmarse que el G20 evitó un escenario de colapso generalizado y una crisis de mucho mayor impacto. Pittsburgh, por último, adoptó acuerdos concretos en torno a las cuotas y poder de voto en el FMI, reasignando un 5 por ciento del voto total, en gran medida a expensas de países europeos sobrerrepresentados, en favor de los países emergentes¹⁵, y se adoptó también un sistema de seguimiento y valoración de la política macroeconómica de los países miembros¹⁶.

c) *Crisis de la Eurozona y fracturas macroeconómicas*: la autocomplacencia de Pittsburgh tuvo corta vida. La tercera etapa ha estado marcada por la crisis de deuda soberana de la Eurozona, iniciada en Grecia a principios de 2010, y que en pocos meses, en parte debido a su desastrosa gestión por parte de las autoridades de la UE, se había extendido a otros países de la zona euro y ya suponía riesgos sistémicos. Entre finales de 2011 y septiembre de 2012 el sistema económico y financiero global volvía a encontrarse ante el riesgo de un colapso global, cuyo epicentro, en este caso, se encontraba en el riesgo de insolvencia de buena parte del sistema bancario europeo y, por extensión, de los Gobiernos de la Eurozona y una posible ruptura de la zona euro. Como se describe en el siguiente apartado, con ello la UE se convertía en fuente de problemas y, desde entonces, su principal contribución a la gobernanza económica global pasaría por la resolución de sus propios problemas. Esta etapa estuvo jalonada por la aparición de la Troika, los dos rescates de Grecia, el de Portugal e Irlanda, el rescate bancario de España y, finalmente, el anuncio del BCE de julio de 2012 para «hacer lo que sea necesario» para

15 Porcentaje que en la Cumbre de Seúl (noviembre de 2010) se elevó al 6 por ciento, con dos «sillas» menos en el directorio ejecutivo, de las ocho actuales, para los miembros de la UE.

16 El denominado «marco para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado».

preservar el euro. En este contexto desfavorable, y con pocos resultados, se celebran las cumbres de Toronto (junio de 2010), Seúl (noviembre de 2010), Cannes (noviembre de 2011) y Los Cabos (junio de 2012).

La crisis de la Eurozona significó un giro radical de política económica: se abandonaron los estímulos —que, sin embargo, se mantuvieron en Estados Unidos, el Reino Unido y los países emergentes— y se optó por la austeridad, lo que fracturó el G20, impidiendo la respuesta coordinada a la crisis. Esa fractura se evidenció en el debate sobre los desequilibrios globales. En vísperas de la Cumbre de Seúl, el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Timothy Geithner, propuso un ambicioso plan de reequilibrio del comercio global, por el que ningún país debería permitir que su déficit o superávit comercial excediera el 4 por ciento de su PIB, adoptando políticas expansivas si su superávit superaba ese umbral, y a la inversa si se trataba de déficit. La propuesta se encontró con el rechazo frontal de Japón y Alemania. Esta última, pese a contar con un superávit comercial superior al 6 por ciento del PIB, se resistió a adoptar políticas expansivas, aplicándose a sí misma la austeridad que también exigía a otros... y esperando, contra toda lógica, que de ello resurgiera el crecimiento. En directa relación con este asunto, se generó un fuerte debate sobre las políticas monetarias y fiscales detrás de la «guerra de divisas», con acusaciones de *free riding* y devaluaciones competitivas. Los problemas no se limitaban a la zona euro, y la crisis ocasionada por la elevación del «techo de deuda» en Estados Unidos (julio-agosto de 2011 y de nuevo en octubre de 2013) mostró también el potencial de riesgo que también presenta la elevada deuda soberana de ese país.

En realidad, esa fractura respondía a profundos desacuerdos sobre la distribución de los costes que supone responder a la crisis, en la Eurozona y en el sistema internacional en su conjunto. En todos estos temas los países emergentes se han alzado como actores con capacidad de veto¹⁷. En el debate de 2012 sobre el nuevo aumento de recursos del FMI, para financiar un eventual rescate en la periferia de la Eurozona,

17 K. GNATH y C. SCHMUCKER, *The Role of the Emerging Countries in the G20: Agenda-setter, Veto Player or Spectator?*, Brujas, UNU-CRIS, El Colegio de Europa, 2012.

varios países en desarrollo se opusieron a la pretensión de los miembros europeos del G20 de aportar más recursos al Fondo, cuando la propia UE no estaba haciendo lo suficiente y se mostraba renuente a la redistribución de cuotas y poder de voto en ese organismo.

La falta de acuerdo en lo que es la razón de ser del G20 —la coordinación macroeconómica internacional— no impidió que su agenda se haya expandido posteriormente con una amplia agenda de desarrollo, con asuntos relativos a infraestructura, comercio, cambio climático y desarrollo «verde», empleo, así como la cuestión alimentaria y la volatilidad de los precios agrarios. Esa agenda «desarrollista» plantea un interrogante respecto a la naturaleza del G20: ¿se trata de un mecanismo de gestión de crisis, o de un foro para una gobernanza global que se extiende al desarrollo mundial? Esta cuestión tenía sus propias instancias de diálogo en Naciones Unidas. De nuevo, plantear quién hace qué supone interrogar al G20 sobre su representatividad, legitimidad y eficacia.

d) *Lenta sincronización y riesgos de estancamiento.* En 2013 podría estar iniciándose una cuarta fase de la crisis, caracterizada por el ajuste europeo, la finalización de las políticas expansivas y el inicio de la consolidación fiscal en Estados Unidos, que parecen indicar que continúa el ciclo de desendeudamiento y «limpieza» de los balances requerido por la crisis. Como consecuencia, en parte, de lo anterior, se observa también la ralentización del crecimiento global. Todo ello parece anunciar tanto el riesgo de inestabilidad en los países emergentes como una sincronización global del ciclo económico, con una lenta recuperación en la OCDE y menor crecimiento en los países emergentes.

3. La crisis de la UE y la gobernanza económica global

La contribución a la gobernanza global a través del multilateralismo eficaz ocupa un lugar destacado entre los valores y los objetivos declarados de la UE y es parte de su identidad como actor global. Sin embargo, la crisis de la Eurozona ha puesto de manifiesto que la UE es más una fuente de problemas que de soluciones a los problemas económicos globales. En la nueva gobernanza económica global la UE y la Eurozona,

además, presentan serias carencias en su propia *actorness* o condición de actor, como «poder fragmentado» que no ha logrado articular una voz y una representación única o, al menos, plenamente coordinada en el G20 y el FMI. Este apartado examinará cómo la mejor contribución que la UE puede hacer a la gobernanza global y la resolución de la crisis es resolver sus propios problemas en la Eurozona y mejorar su voz y representación externa.

3.1. La crisis del euro: fallas institucionales y daño autoinfligido

En el contexto de la crisis global, entre 2010 y 2013 la UE ha vivido una verdadera «crisis existencial» en la que ha estado en juego la supervivencia del euro y de la propia unión como proyecto económico, social y político, al igual que sus pretensiones de ser un *global player* en un mundo de potencias emergentes y cambio de poder¹⁸.

En la crisis de la Eurozona se han entrecruzado tres crisis en un bucle infernal: una crisis bancaria, con bancos potencialmente insolventes a causa de un ciclo de sobreendeudamiento alentado por la sobreoferta de liquidez internacional, y por una regulación inadecuada; una crisis de deuda soberana, con Gobiernos que se ven afectados por incrementos de la prima de riesgo y crecientes dificultades para financiarse; y una crisis de crecimiento, con bajos niveles de crecimiento y problemas de productividad y competitividad subyacentes distribuidos desigualmente entre países. En este contexto general deben situarse, además, rasgos nacionales, como el colosal falseamiento de las cuentas públicas de Grecia, el gigantesco apalancamiento de la banca irlandesa o el sobreendeudamiento generado por la «burbuja» inmobiliaria en España.

18 Para un análisis más detallado de las «cuatro crisis» de la UE, véase J. A. SANAHUJA, «Las cuatro crisis de la Unión Europea», en Manuela MESA (coord.), *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales. Anuario 2012-2013*, Madrid, CEIPAZ (Centro de Educación e Investigación para la Paz) y Fundación Cultura de Paz, 2012, pp. 51-83.

Las tres crisis están interconectadas: los rescates bancarios —o el riesgo de asumirlos— contribuyen a generar problemas de deuda soberana, pero, al tiempo, los bancos están en riesgo debido a su exposición a deuda de países que pueden quebrar, y la falta de crecimiento, en buena medida causada por las políticas de austeridad para afrontar la crisis, es a su vez una causa potencial de insolvencia de los Estados. Salir de ese círculo vicioso es difícil con los instrumentos usuales en una política económica nacional, y, en particular, la expansión monetaria, el manejo del tipo de interés y la devaluación de la moneda para recuperar competitividad y restaurar el crecimiento. Pero en una unión monetaria esos instrumentos ya no están en manos nacionales.

De hecho, en la Eurozona la crisis fue agravada por fallas institucionales y un diseño inadecuado, diagnósticos erróneos y sesgos ideológicos de los que la propia UE es responsable, de forma que la destrucción del euro podría ser en gran medida resultado de una crisis autoinducida. En su dimensión europea, la crisis puede ser vista, en primer lugar, como una venganza de la teoría de las uniones monetarias, basada en el concepto de zona monetaria óptima que se caracteriza por plena movilidad del capital y el trabajo, flexibilidad de salarios y precios y similitud del ciclo económico. Esas teorías predecían que, en ausencia de esas condiciones, las crisis afectarían de distinta manera a sus miembros y, ante la imposibilidad de devaluación y de políticas contracíclicas de aumento del gasto público, los países afectados se verían abocados a un duro ajuste vía mercado de trabajo —aumento del desempleo y/o «devaluación interna» vía reducción de salarios—, con los consiguientes riesgos políticos. Una unión monetaria viable exigiría, en consecuencia, un federalismo o unión fiscal capaz de transferir recursos a los afectados, que en la UE no se ha establecido. El euro pretendió evitar esos «*shocks* asimétricos» sincronizando el ciclo económico de sus miembros mediante el «pacto de estabilidad y crecimiento», pero, en realidad, ese pacto respondía a otro objetivo: evitar el riesgo moral y la posibilidad de *free riding* fiscal. Finalmente, la ausencia de federalismo fiscal se ha vuelto en contra de sus creadores.

En segundo lugar, la crisis reveló las limitaciones del diseño del Banco Central Europeo (BCE) y su ortodoxia antiinflacionista, como herencia directa del Bundesbank. Se trata de un modelo opuesto al de

la Reserva Federal, cuyo mandato, además de la estabilidad de precios —y esta es la principal diferencia—, también prescribe apoyar el crecimiento y el pleno empleo. Ello lo hace más apto para responder a la crisis con políticas expansivas. A esas restricciones se le suma la cláusula de «no rescate» (*no bail out*), que prohíbe expresamente la intervención del BCE en apoyo de los Gobiernos con dificultades, adquiriendo, por ejemplo, sus títulos de deuda pública. En otras palabras, el BCE no puede asumir el papel de garante y/o prestamista de última instancia propio de un banco central o, en el plano internacional, el que juega el FMI.

La ausencia de unión fiscal y el imperfecto mandato del BCE constituyen las dos «pecados originales» del euro. En cierta manera, los padres del euro quisieron crear una alternativa al dólar, pero en realidad lo que se ha creado se parece más al rígido patrón oro que a las monedas que sustituyó¹⁹. Sin la capacidad de devaluar la moneda, los países con dificultades solo pueden recuperar la competitividad mediante una «devaluación interna», es decir, reduciendo precios y salarios, lo que incluye el gasto social, y ello comporta inevitables tensiones políticas y sociales.

Las insuficiencias de ese diseño se han afrontado con parches, medidas improvisadas, rescates apresurados y, a menudo, una aterradora lentitud e incapacidad política. En la práctica, el verdadero salvador del euro ha sido el BCE y no las instituciones europeas o los Estados miembros, entre ellos Alemania, a menudo sorteando o forzando al límite su mandato. Desde mayo de 2010 el BCE adquirió con cuentagotas títulos de deuda de los países con mayores dificultades en el mercado secundario —la cláusula *no bail out* impide hacerlo directamente—, a cambio de las duras medidas de ajuste exigidas por Alemania y otros Estados miembros. En diciembre de 2011 y de nuevo en febrero de 2012 el BCE lanzó la Long Term Refinancing Operation (LTRO), que otorgó créditos a la banca privada europea alrededor de un billón de euros a tres años al 1 por ciento, evitando así una cadena de quiebras bancarias que, aunque se iniciaran en la periferia de la Eurozona, alcanzarían pronto a los bancos acreedores de Alemania, Francia y otros países de la UE y tal vez

19 «Currency disunion. Why Europe's leaders should think the unthinkable», *The Economist*, 7 de abril de 2012.

a todo el mundo. El mensaje del BCE era inequívoco: los bancos debían pedirle todo lo que necesitaran para refinanciar sus pasivos y afrontar los ingentes vencimientos de deuda pendientes ese año. Esos bancos han utilizado esos recursos, en parte, para adquirir deuda pública de los Gobiernos deficitarios a tipos mucho más altos, lo que contribuyó a reducir significativamente su prima de riesgo... y se tradujo en grandes beneficios para la banca. Finalmente, en julio de 2012, ante primas de riesgo récord en España e Italia y la clara amenaza de un rescate de esos países que, por su tamaño, podría conducir a la ruptura del euro²⁰, el presidente del BCE, Mario Draghi, lanzó un histórico mensaje de apoyo a la moneda única al afirmar que «(...) dentro de nuestro mandato, el BCE está preparado para hacer lo que sea necesario para preservar el euro. Y, créanme, será suficiente»²¹. En respaldo de ese mensaje, el BCE anunció poco después el Programa Monetario de Compraventa (Outright Monetary Transactions, OMT), que aplacó a los mercados con el mero anuncio de que el BCE podría hacer adquisiciones directas de deuda pública, con una estricta condicionalidad y evitando tensiones inflacionistas.

No es exagerado afirmar que todo ello ha evitado el colapso cierto de los bancos europeos y de los países rescatados, lo que a su vez habría inducido un colapso global de proporciones desconocidas, permitiendo «comprar tiempo» a los dirigentes políticos. La actuación del BCE, lógicamente, no ha resuelto los problemas de fondo: el crédito al sector productivo no fluye, y bancos y Gobiernos están más entrelazados en el riesgo de insolvencia, con lo que la crisis de deuda soberana de la Eurozona puede no haber terminado. Sobre todo, no existe aún una estrategia europea de crecimiento, como la solicitada en febrero de 2012 a través de una carta firmada por once jefes de Estado y de Gobierno de la UE. Esa estrategia, necesaria ante el aumento del desempleo y el impac-

20 Sobre la magnitud de esa amenaza y sus costes potenciales, véase *The Economist*, «Breaking up the Euro Area. The Merkel Memorandum», 11 de agosto de 2012.

21 Declaraciones de Mario Draghi del 26 de julio de 2012, disponibles en <http://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2012/html/sp120726.en.html>.

to de la austeridad, exige un liderazgo ahora ausente por parte de Alemania y de otros países de la Eurozona con una situación más favorable. Alemania, en concreto, tiene un superávit por cuenta corriente que ronda el 6 por ciento del PIB, superior al de China, con lo que tiene margen para adoptar políticas expansivas y, como «locomotora económica» de la UE, estimular las exportaciones y el crecimiento de otros socios. Sin embargo, el Gobierno alemán parece no haber entendido que su superávit es el resultado del déficit de otros. En noviembre de 2013 la propia Comisión Europea alertaba formalmente acerca de los desequilibrios de la Eurozona señalando el excesivo superávit alemán.

3.2. La Troika en su laberinto: ajuste y austeridad en la Eurozona

La crisis planteó un dilema fundamental para el salvamento de la Eurozona: con una moneda común no se puede permitir la quiebra de uno de sus miembros, pero el diseño institucional respondía en primer lugar al problema de riesgo moral que comportaría el rescate de los incumplidores. Ese dilema podría haberse evitado con federalismo fiscal o una verdadera unión fiscal que integrara disciplina presupuestaria y solidaridad y apoyo mutuo. Ante ese dilema el directorio informal franco-alemán reaccionó negando el apoyo a sus socios, que quedaron al albur de los mercados y el aumento de las primas de riesgo, para forzar la rápida aplicación de reformas y drásticas políticas de austeridad, fuera de manera indirecta, como en el caso de España, o a través de «rescates» formales con participación del FMI, como en Grecia, Irlanda, Portugal y Chipre. Para ello, se marginó a las instituciones europeas, quizás más proclives a apoyar a los países con dificultades sin ese nivel de exigencia, y, en cualquier caso, sin mecanismos financieros, al menos en una primera fase, para poder actuar. Esa severidad respondía sobre todo a la agenda política doméstica, con calendarios electorales sensibles a la presión de la derecha populista y/o neoliberal, sobre todo en los países con las élites y la opinión pública más refractaria, como Alemania, Austria, Dinamarca, Finlandia o los Países Bajos, y con medios dominados por relatos de la crisis que, más que responder a argumentos racionales, se expresaron como fábulas morales en las que los países virtuosos, como los padres estrictos, han de disciplinar a los hijos inmaduros y díscolos en la periferia europea.

Ello situó a los países con problemas de deuda en un difícil dilema: la recesión reduce los ingresos fiscales y aumenta el gasto por prestaciones de desempleo, por lo que el déficit se dispara, generando necesidades de financiación crecientes. Sus propios bancos centrales no pueden ya asumir el papel de prestamista de última instancia —lo que, en un marcado contraste, sí hizo la Fed o el Banco de Inglaterra—, y no hay nada en el ámbito europeo que los sustituya, pues el BCE tiene expresamente prohibido ese apoyo. Por ello, esos países se ven sometidos a la voluntad de los mercados de bonos y las agencias calificadoras, y los socios europeos, en vez de contrarrestar esas presiones, se suman a ellas con exigencias adicionales de ajuste y reducción del déficit. Sometidos a drásticas políticas de austeridad, se entra en una espiral deflacionista que hunde la demanda interna, deprime aún más el crecimiento y la recaudación fiscal y deviene en principal factor causal de la recesión. El ajuste deja así de ser parte de la solución, para convertirse en parte del problema, al impedir el crecimiento del que, en última instancia, dependerá la capacidad de pago de la deuda y, por ende, el retorno de la confianza de los mercados. Incluso el habitualmente ortodoxo FMI terminó polemizando abiertamente con el Eurogrupo, con Alemania y con los «halcones» del Bundesbank, alertando de que se había subestimado el impacto recesivo del ajuste²². En 2013 el propio Eurogrupo terminó reconociendo esos errores y flexibilizó los calendarios de reducción del déficit para los países con programas de rescate, así como para España.

De hecho, con motivo del estallido de la crisis griega, la necesidad de asistencia financiera y la aplicación de un severo programa de austeridad el Eurogrupo estableció en marzo de 2010 la Troika, integrada por la Comisión Europea, el BCE y el FMI, como mecanismo ad hoc de coordinación y de interlocución con los Gobiernos de Grecia y, posteriormente, de Irlanda, Portugal y Chipre. Siguiendo la pauta habitual de los ajustes del FMI, la condicionalidad se definió en un Memorandum of Understanding (MoU). En ese marco se han aplicado duras políticas

22 G. CORSETTI (ed.), *Austerity. Too much of a good thing?* Bruselas, CEPR, 2012. C. PÉREZ, «Divorcio en la Troika (pero aún no)», *El País*, 6 de octubre de 2013.

de austeridad que, si bien han logrado estabilizar la situación en Portugal e Irlanda, no han evitado un segundo ajuste y la reestructuración de la deuda de Grecia, y tal vez un tercero, a pesar del devastador impacto social de esas medidas.

En 2013 el Parlamento Europeo comenzó a elaborar un informe de iniciativa para examinar la actuación de la Troika²³, en el que reconoce que la gravedad de la situación y la ausencia de mecanismos apropiados en la UEM hizo necesario establecer sobre la marcha algún mecanismo de gestión de la crisis. Sin embargo, el informe cuestiona enérgicamente la falta de transparencia en la negociación de los MoU, su enfoque recesivo, contrario a la Estrategia Europa 2020, los recortes de salud y educación, contrarios a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y los tratados; además, deplora que hayan conducido a un aumento de la desigualdad y la pobreza, al basarse en modelos inadecuados y presunciones excesivamente optimistas sobre la «austeridad expansiva» y los multiplicadores fiscales, que el propio FMI reconoció que eran erróneos. Observa, asimismo, que, mientras que el FMI ha tenido como objetivo expreso la «devaluación interna», este nunca fue asumido por el Eurogrupo. A lo largo de los ajustes, de hecho, han sido muy visibles las discrepancias entre el FMI y el Eurogrupo en relación con la dureza del ajuste, con la Comisión, en una posición inicial más ortodoxa incluso que la del FMI, o sobre la reestructuración de la deuda y las necesidades de apoyo financiero de Grecia.

El informe también destaca la ausencia de base legal para la actuación de la Troika, que las negociaciones sobre ajustes fiscales no están en el mandato del BCE, y el conflicto de interés inherente a la actuación de la Comisión como agente del Eurogrupo y de los Estados miembros. Finalmente, reclama más participación y transparencia y la creación a partir del MEDE de un verdadero Fondo Monetario Europeo dentro del

23 PARLAMENTO EUROPEO, *Enquiry report on the role and operations of the Troika (ECB, Commission and IMF) with regard to the euro area programme countries* (2013/2277(INI)), Comité de Asuntos Económicos y Financieros, Rapporteurs: Othmar Karas, Liem Hoang Ngoc, Draft Report, 17 de diciembre de 2013.

marco institucional de la UE, con mayor control democrático y rendición de cuentas tanto en el nivel nacional como en el europeo.

Las políticas adoptadas en este marco revelan un dilema fundamental que afecta al modelo social europeo: el que se plantea entre las presiones competitivas de la globalización y las cargas financieras que supone el estado de bienestar y la cohesión económica, social y territorial. A lo largo de decenio de 2000 la desigualdad ya estaba aumentando en la mayor parte de los países miembros de esa organización, debido a la creciente brecha salarial entre empleos de baja calificación y de elevada calificación provocada por el cambio tecnológico, así como por la menor capacidad redistributiva de una política social en retroceso. La crisis habría acelerado esa tendencia, poniendo en tela de juicio los «pactos sociales» básicos, lo que comporta mayor descontento y un incremento de la conflictividad. Pero las respuestas que la UE ha dado a la crisis del euro están resolviendo este dilema de manera acelerada por la vía de los hechos, a través de políticas de ajuste que pretenden que los países afectados recuperen la competitividad mediante la «devaluación interna», con menores costes laborales e importantes recortes de derechos. Resulta paradójico que ello se aliente desde las instituciones europeas, pues supone dejar a un lado los objetivos de cohesión y de convergencia de rentas consagrados en los tratados.

3.3. La nueva gobernanza económica de la Eurozona: carencias democráticas

Mientras se respondía a la crisis a través del proceso descrito, se han ido adoptado medidas para la reconstrucción de la Eurozona y de la UE y para fortalecer la coordinación macroeconómica mediante la Estrategia Europa 2020 y el Pacto Euro Plus, un nuevo mecanismo de supervisión macroeconómica con metas cuantitativa²⁴ y el endurecimiento del Pacto de Estabilidad, con medidas para acelerar el «procedi-

24 Además del pacto fiscal, estas medidas se incluyen en la legislación del *Economic Governance Sixpack*, de noviembre de 2011, y los dos reglamentos posteriores del *TwoPack*, que entraron en vigor en mayo de 2013.

miento de déficit excesivo» y las sanciones. Todos estos mecanismos se han ordenado en el calendario anual del Semestre Europeo. Finalmente, en marzo de 2012 se adoptó un nuevo pacto fiscal para asegurar la disciplina presupuestaria²⁵. Este pacto incluyó la exigencia de reformas constitucionales para imponer a cada país la «regla de oro» del límite de déficit. Ello supone, básicamente, «europeizar» la política fiscal de los Estados miembros de la única manera que ello parece posible: mediante su «germanización».

Estas medidas, que en parte son la expresión europea de la agenda de reformas del G20 (ver cuadro 1), contemplan también la creación de mecanismos financieros de contingencia o «cortafuegos» para financiar eventuales rescates. El inicial Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) de 2010, en una agónica negociación ante el riesgo de colapso del euro, dio paso al Mecanismo de Estabilidad Europeo (MEDE), de carácter permanente, con un capital autorizado de 700 000 millones de euros²⁶. Sin descartar la participación del FMI en tales rescates, con el MEDE la UE se dotaba de un instrumento propio para préstamos de contingencia, siempre sujetos a una estricta condicionalidad, sin cuestionar el mandato del BCE, que ya ha sido utilizado en 2013 en el rescate de Chipre y en el más limitado rescate bancario de España. Pero, al tiempo que se creaban esos mecanismos de contingencia, se rechazaban medidas como la mutualización de la deuda europea a través de los «eurobonos» —un *proxy* de la unión fiscal—, o cambios en el BCE que al-

25 Con el nombre oficial de Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, firmado el 2 de marzo de 2012 por 25 de los 27 Estados miembros de la UE, todos menos el Reino Unido y la República Checa.

26 La creación del MEDE ha requerido de una reforma limitada de los tratados, acordada en diciembre de 2010 por el Consejo Europeo. La reforma se realizó a través del procedimiento simplificado, lo que evitó la reapertura de los mismos y el complejo proceso de ratificación en cada Estado miembro. En marzo de 2011 se adoptó el tratado constitutivo del MEDE, que entró en vigor en septiembre de 2012. Durante el primer año, el MEDE ha actuado en paralelo al FEEF, que expiró en 2013.

teren su «código genético» antiinflacionista, heredado del Bundesbank, en favor de un mandato más sensible al crecimiento y el empleo.

La UE ante el G20: reconstrucción de la Eurozona y gobernanza global

Junto con algunos Estados miembros, la UE es miembro pleno del G20 debido a su peso económico como grupo regional (23 por ciento del PIB mundial) y a su papel de coordinación de las políticas económicas de los Estados miembros o por las competencias propias que le han sido atribuidas, que afectan a muchos de los asuntos abordados por este grupo. Una mejor regulación de las finanzas globales es clave para la UE. Por el peso de los servicios financieros en sus economías y por contar con Fráncfort y Londres, dos de los mercados bursátiles más importantes, las reglas adoptadas en la UE tienen implicaciones globales.

De cara a la agenda de estabilización económica y de reformas del sector financiero del G20, la UE ha presentado en el G20 un programa propio con los siguientes elementos:

a) Estabilización y gobernanza macroeconómica de la Eurozona y de la UE

- Fortalecimiento de la coordinación y la supervisión interna de las políticas económicas y fiscales con el pacto fiscal y las medidas del SixPack y el TwoPack (2011-13), incluidas medidas preventivas y de sanción.
- Creación de un instrumento propio de estabilización y rescate: el MEDE (octubre de 2012), con un «cortafuegos» de hasta 800 000 millones de euros.
- Apoyo condicional a los bancos a través del programa Long Term Refinancing Operation (LTRO) del BCE (2011-12).
- Programas de estabilización y ajuste («rescates») en Grecia, Irlanda y Portugal. Rescate bancario en España.
- Monitoreo de las economías europeas a través del Mutual Assessment Process o MAP (Seúl).

b) Regulación financiera

- Nuevo sistema de supervisión financiera, en vigor desde el 1 de enero de 2011.
- Adopción de un Código Normativo Único para la banca.
- Fortalecimiento de la supervisión prudencial para la aplicación de Basilea III.
- Medidas de consolidación del mercado interior: área única de pagos del euro (SEPA). Regulación del libor/euribor.
- Reglas para asegurar la transparencia en las transacciones con derivados.

- Creación de una «unión bancaria» con un Mecanismo de Supervisión Único, dirigido por el BCE y los reguladores nacionales, y reglas comunes para la prevención, gestión y resolución de crisis bancarias para afrontar riesgos de insolvencia mutua entre banca y deuda soberana, evitando futuros costes a los contribuyentes en caso de crisis bancarias.
- Limitaciones y mayor control de los paraísos fiscales y centros financieros *off shore* a través de la OCDE.

Cuadro 1. La UE ante el G20: reconstrucción de la Eurozona y gobernanza global (elaboración propia, con información de la Comisión Europea)

Junto a las serias carencias de la Troika en materia de transparencia, responsabilidad y rendición de cuentas, la reconstrucción de la gobernanza económica de la Eurozona a medio y largo plazo también tiene profundas implicaciones políticas en esos ámbitos. Establece procedimientos de supervisión y control reforzados, más automáticos, y con una dimensión punitiva reforzada. Refuerza el papel de las agencias respecto a los Estados miembros y sus parlamentos nacionales, u otros órganos, como el Parlamento Europeo, con competencias de control político, debilitando la rendición de cuentas y la responsabilidad democrática²⁷. Al margen de que resuelva o no las fallas institucionales con las que se creó el euro desde el punto de vista financiero, todo ello supone un intenso proceso de vaciamiento de la soberanía estatal en materia fiscal y presupuestaria que agrava el ya serio problema de «déficit democrático» que aqueja a la UE.

De hecho, con la crisis parece haberse roto el consenso implícito entre élites y ciudadanía en el que se ha basado la construcción europea, por el que se aceptaba un proceso de reubicación de competencias soberanas en Europa, dirigido en gran medida por eurócratas no electos, en la medida en la que ello suponía mejoras tangibles en bienestar y

27 C. CLOSA, «La gobernanza fiscal y macroeconómica europea y sus limitaciones democráticas», *Aranzadi Unión Europea*, 12 (diciembre de 2012), pp. 51-65.

derechos. A pesar del reequilibrio institucional a favor del Parlamento Europeo, ahora con competencias mayores, el procedimiento de elección de esta cámara no supone un mecanismo robusto en cuanto a responsabilidad y legitimidad²⁸. Como señaló Fritz Scharpf (1999), en gran medida la legitimidad democrática de la UE dependía más de la «legitimidad de resultado» que de la «legitimidad de origen». Sin embargo, la ciudadanía europea parece haber retirado el cheque en blanco que se había extendido a la construcción de la UE. Ese pacto o consenso implícito parece haber terminado, al menos en algunos países, como ilustran los resultados de los referéndums en los que se rechazó el tratado constitucional. Cuando se empieza a constatar que «Bruselas» es el origen o la justificación de políticas que comportan recortes de derechos y una merma del bienestar, en unos casos, o que suponen sostener a socios en problemas, en otros casos, las sociedades no han tardado en expresar su rechazo. El euroescepticismo gana espacios y, paradójicamente, parece convertirse en el único vínculo ideológico común que se extiende entre los europeos²⁹.

De hecho, las medidas contempladas en el Semestre Europeo y, especialmente, el SixPack, el TwoPack y el nuevo pacto fiscal refuerzan los poderes del Consejo y la Comisión para una «gobernanza económica europea» que supone fiscalizar el presupuesto de cada Estado miembro, así como el conjunto de sus cuentas públicas y el desempeño económico general de los Estados miembros, exigir ajustes fiscales y, en caso de

28 F. MÉNDEZ, «El estado de la Unión. Una valoración comparativa», en N. SARTORIUS, A. EGEA y J. RAMOS, *Informe sobre el estado de la Unión Europea 2011. El año de la gran prueba*, Madrid, Marcial Pons/Fundación Alternativas, 2011, p. 27.

29 Según el eurobarómetro n.º 76, de otoño de 2011, de 2008 a 2011 la proporción de la población de la UE a favor del euro y la unión monetaria descendió del 61 al 53 por ciento, y la que está en contra aumentó del 33 al 40 por ciento. La confianza en las instituciones de la UE descendió del 50 al 34 por ciento; y las personas con una valoración positiva de la UE descendieron del 45 al 31 por ciento, frente a las que tienen una imagen negativa, que aumentaron del 17 al 26 por ciento.

incumplimiento, aplicar sanciones. Que desde Bruselas se haya logrado inducir un cambio de Gobierno en Grecia, con el nombramiento del tecnócrata Lukás Papadimos, da idea del alcance de esos poderes. No es solo el caso de los países a los que se ha rescatado del colapso, como Irlanda, Portugal y Grecia. El nombramiento del también tecnócrata Mario Monti al frente del Gobierno de Italia, en sustitución de Silvio Berlusconi, se ha realizado también al margen del mandato popular. Ello plantea serios interrogantes sobre su legitimidad democrática, por muy desastrosa que fuera la gestión del primer ministro saliente. Pocos días después de tomar posesión, el primer ministro socialista de Bélgica fue conminado a recortar el presupuesto o afrontar sanciones, y a Hungría se le han exigido fuertes recortes de gasto, que, en caso de incumplimiento, pueden suponer la pérdida de ayudas de los fondos estructurales³⁰. En España, el desplome del voto socialista y el triunfo electoral de los conservadores ha sido, en gran medida, el resultado del viraje del Gobierno de Rodríguez Zapatero en mayo de 2010, cuando, presionado por la UE y el riesgo de intervención, inicia el proceso de ajuste y de recorte de derechos que le enajena buena parte de su apoyo social. El nuevo Gobierno de Mariano Rajoy, por otro lado, se encontró en cuestión de semanas en la misma situación: sin margen de maniobra, se vio forzado a desdecirse de sus compromisos electorales en materia de impuestos, reforma del mercado laboral y recortes sociales, sufriendo, en apenas cien días de gobierno, un fuerte desgaste. El intento de Rajoy de renegociar los plazos de reducción del déficit —al que se había negado expresamente en la campaña electoral— arañó solo unas décimas a las instituciones europeas, a costa de una grave erosión de credibilidad ante Bruselas y los mercados y, lo más importante, ante su propia ciudadanía.

30 «Elected, but how democratic? The EU needs more democracy-and yet the European Parliament is flawed». *The Economist*, 17 de marzo de 2012.

4. Reflexiones finales

La financiarización de las economías y el riesgo sistémico —expresión, en esencia, del ya mencionado proceso de desplazamiento o difusión del poder a los mercados y los actores privados— comporta mayor inestabilidad e incertidumbre, frecuencia e intensidad de las crisis, y representa un grave problema para la gobernanza global, que afecta tanto a la UE como a otros actores internacionales. Con el proyecto del euro, la UE pretendió ganar márgenes de autonomía como proyecto económico, político y social, y contribuir a la gobernanza de la globalización desde sus valores e identidad. En realidad, ese objetivo se ha conseguido a medias: en las finanzas globales, tanto la UE como el Eurogrupo presentan serias carencias en su conformación como actores y en su actuación ante el G20 y el FMI, aún poco y deficientemente articulada. Además, la posición y la credibilidad del euro se han visto dañadas por una crisis que responde, en buena medida, a causas autoinducidas, como los evidentes defectos de su diseño institucional, la compleja relación del euro con los diferentes ciclos económicos y las políticas fiscales de los miembros de la Eurozona, las opciones ideológicas presentes en todo lo anterior, que contradicen en los hechos su discurso e identidad como «actor normativo», y las ya citadas carencias de la Unión y del Eurogrupo como actores internacionales en el FMI y el G20, como estructuras de la gobernanza de las finanzas globales. Como en otras áreas, su actuación en las finanzas globales parece contribuir a la creciente irrelevancia autoinfligida que aqueja a la UE en las relaciones internacionales.

Estas cuestiones, según Rodrik, podrían plantearse como un «trilema» en el que las ventajas de la globalización económica profunda —participación en cadenas productivas globales, acceso a mercados externos, al capital y la tecnología a menor coste—, el Estado-nación como *locus* de la política y la autoridad pública, y la democracia basada en la autodeterminación de cada comunidad política, son tres objetivos que no pueden ser satisfechos simultáneamente³¹. En ese trilema las

31 El «trilema de Rodrik» se basa en el planteado décadas atrás por Mundell-Fleming y aplicado a pequeñas economías abiertas, reformulado pos-

únicas políticas posibles combinarían dos de ellos. Desde la Segunda Guerra Mundial, el Estado nación y la política democrática fueron viables, mediante los compromisos de Bretton Woods, al ser más limitada la integración económica global. Con la globalización y la crisis, parece haberse optado por la «camisa de fuerza dorada» que supone optar por la globalización económica y las políticas del Estado nación, lo que a la postre supone renunciar a la política democrática: aquí y allá, se gobierna con la vista puesta en las exigencias de los mercados de bonos, los movimientos de capitales, las primas de riesgo y las agencias de calificación, a menudo frente a las demandas de la ciudadanía, en un proceso que calcina a un Gobierno tras otro, erosiona su legitimidad de resultado y provoca la desafección creciente de la ciudadanía. La única salida a este trilema compatible con la política democrática y su contenido económico y social, dado que no parece posible ni deseable romper la vinculación con la economía global, exigiría un «federalismo global» basado en un multilateralismo representativo, legítimo y eficaz, de alcance regional y global.

Este trilema es global, pero también europeo, y resume, en gran medida, las opciones a las que tanto la UE como el euro se enfrentan en las finanzas y la economía política global. La UE podría ser parte de ese «federalismo global», conforme a sus valores y compromiso declarado con el multilateralismo. Sin embargo, con la crisis, tanto la UE como la Eurozona parecen haber optado por el «no ser» como actores globales, y, cuando son, actúan como parte de esa camisa de fuerza y devienen en un mecanismo disciplinador de los Estados, de la ciudadanía y de la democracia. Sin embargo, ¿podrá sobrevivir la UE si se limita a exigir disciplina fiscal, como remedo del peor FMI, sin instrumentos de solidaridad y una estrategia de crecimiento y de cohesión social? ¿Si se limita a imponer ajustes impopulares que, a pesar de su fuerte coste social, terminan fracasando? La UE no podrá mantenerse si deja de ser un proyecto político, económico o social autónomo frente a la globaliza-

teriormente por Larry Summers. Véase D. RODRIK, *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*, Barcelona, Antoni Bosch, 2011.

ción y se convierte en poco más que un instrumento de la disciplina de los mercados, encargado de velar por la estabilidad macroeconómica, con un grave déficit democrático, alejándose del «modelo social» que ha sido elemento constitutivo de su identidad y de sus valores.



LAS MULTINACIONALES DEL CAPITAL Y DE LA PRODUCCIÓN, LOS MERCADOS Y LOS DERECHOS HUMANOS¹

ALEJANDRO TEITELBAUM

Abogado argentino, diplomado en Relaciones Económicas Internacionales en el Instituto de Estudios del Desarrollo Económico y Social de la Universidad de París I



1 Los temas referidos a las sociedades transnacionales y al tratamiento de la cuestión en las Naciones Unidas han sido desarrollados por Alejandro Teitelbaum y Malik Ozden en el *Cuaderno crítico n.º 10. Asunto: Business y derechos humanos*, Centro Europa-Tercer Mundo, Ginebra, diciembre de 2011, 29 páginas. Website: www.cetim.ch; y de manera más general nos hemos ocupado de las sociedades transnacionales en Alejandro TEITELBAUM, *La armadura del capitalismo. El poder de las STN en el mundo contemporáneo*, Barcelona, Icaria, 2010, 334 pp. Otros documentos sobre el tema de las STN preparados por Alejandro TEITELBAUM: «Consulta Global sobre la Realización del Derecho al Desarrollo como Derecho Humano, Ginebra, del 8 al 12 de enero de 1990 (HR/RD/1990/CONF.3). Conferencia Mundial de Derechos Humanos 1993», *La criminalización de las violaciones al derecho al desarrollo y a los derechos económicos, sociales y culturales* [A/CONF.157/PC/63/Add.8].

I

Las grandes sociedades transnacionales, que constituyen el núcleo fundamental del sistema capitalista en su etapa actual, actúan en la producción y en los servicios —prácticamente en todas las esferas de la actividad humana— y también en la especulación financiera. Incluso intervienen en actividades ilícitas y en una zona gris entre la legalidad y la ilegalidad. Desempeñan un papel de primer plano en las decisiones del poder y dominan los medios que permiten dictar a los seres humanos sus comportamientos, sus ideas, sus aspiraciones y sus hábitos. Esa actividad multifacética está dominada por un objetivo fundamental: la obtención del máximo beneficio en el mínimo de tiempo y, para alcanzarlo, sobre todo las sociedades transnacionales que tienen más poder, no excluyen ningún medio, contando para ello con la complicidad de la mayoría de las élites políticas nacionales e internacionales y con los servicios de buena parte de las élites intelectuales y de personajes destacados de la llamada «sociedad civil». Y, cuando las circunstancias lo requieren, pueden contar con la fuerza armada visible y/o clandestina —Ejército, «servicios especiales», etc.— de las grandes potencias. El enorme poderío de las sociedades transnacionales está vaciando de todo contenido a la democracia representativa y es un factor de primer orden en la crisis política, económica, social, ecológica y cultural que afecta actualmente a la humanidad.

Muchos llaman «mundialización neoliberal» al sistema socioeconómico actualmente dominante, como si se tratara de una enfermedad pasajera y curable del capitalismo. La llamada «mundialización neoliberal» no es otra cosa que el sistema capitalista real actual, cuyo núcleo central está constituido por un puñado de sociedades transnacionales².

2 Según un estudio de un grupo de investigadores del Swiss Federal Institute of Technology de Zúrich, publicado en septiembre de 2011, el grue-

La así llamada mundialización neoliberal es el resultado de un cambio profundo de la economía mundial a partir del decenio de 1970. Ese cambio marcó el fin del estado de bienestar, que estuvo caracterizado por la producción en masa y el consumo de masas, impulsado este último por el aumento del salario real y por la generalización de la seguridad social y de otros beneficios sociales.

Comenzaron entonces las políticas de austeridad (congelación de los salarios, deterioro de las condiciones de trabajo y aumento de la desocupación). Al mismo tiempo, la revolución tecnológica en los países más desarrollados impulsó en ellos el crecimiento del sector servicios y se produjo el desplazamiento de una parte de la industria tradicional a los países periféricos, donde los salarios eran —y son— mucho más bajos. Las «ventajas comparativas» de los Estados pasaron a ser «ventajas comparativas» de las sociedades transnacionales con diversa implantación territorial.

En esas condiciones tomó cuerpo la llamada «mundialización neoliberal»: el pasaje de un sistema de economías nacionales a una economía dominada por cuatro centros mundiales, Estados Unidos, Europa y Japón y un grupo constituido en una primera etapa por los «cuatro tigres de Asia», Corea del Sur, Taiwán, Hong Kong y Singapur. Más recientemente este panorama se ha modificado sustancialmente con el surgimiento de nuevas potencias económicas, cuatro en particular: China, India, Rusia (que se recupera de la dislocación del «socialismo real») y Brasil. Es el grupo llamado BRIC. Que pasó a llamarse BRICS desde la adhesión de África del Sur.

so del poder económico mundial confluye en 737 grandes corporaciones, la mayoría de ellas bancos y grupos financieros que, a través de diversas redes y vínculos, controlarían el activo del 80 por ciento de las grandes sociedades transnacionales. Pero según el mismo estudio, un grupo más concentrado, que llaman «super-entity», de solo 147 corporaciones controlaría el 40 por ciento de dicho activo. Stefanie VITALI, James B. GLATTFELDER y Stefano BATTISTON, «The network of global corporate control», ETH Zúrich, 19 de septiembre de 2011, disponible en <http://www.scribd.com/doc/70706980/The-Network-of-Global-Corporate-Control-by-Stefania-Vitali-James-B-Glattfelder-and-Stefano-Battiston-2011>.

No hay, como sostienen algunos, un capitalismo enfermo de la mundialización neoliberal, caracterizado por crisis periódicas (que ahora se suceden prácticamente sin pausas de recuperación), de guerrismo, de racismo, de brotes neofascistas y de degradación ambiental, y otro capitalismo «posible», estable y eficiente, que funcionaría con fluidez, libre de las crisis, del militarismo y de otras calamidades.

II

Para analizar el papel de los mercados con relación a los derechos humanos hay que tener presente que el mercado capitalista ha sufrido una evolución muy importante desde mediados del siglo XIX hasta ahora.

Hace ya bastante tiempo que las sociedades transnacionales han pasado a ser las estructuras básicas del sistema económico-financiero mundial y han sustituido al mercado y a la competencia más o menos libre en la economía y el comercio internacional. Sin que por ello deje de existir la competencia entre los grandes oligopolios, que suele ser encarnizada y sin cuartel.

Hace tiempo que se le atribuye al mercado capitalista la calidad de inherente a la sociedad humana, como los fenómenos fisiológicos son inherentes a los seres vivientes, no como parte de un periodo determinado en la historia de la humanidad caracterizado por la propiedad privada de los medios de producción y de cambio. Pero hace ya algunos años se le han agregado al mercado características antropomórficas, y se dice que está «inquieto», «nervioso», «tranquilo», etc. Y, cuando los mercados «se ponen nerviosos», hay que «tranquilizarlos» garantizando las ganancias capitalistas y, llegado el caso, con una «red pública de seguridad» (destinada a salvar a los bancos y a otras instituciones financieras con los dineros del Estado, es decir, de los que producen las riquezas con su trabajo). Pero, cuando son los pueblos los que se ponen nerviosos a causa de las políticas de austeridad que se les impone, primero se los trata de tranquilizar contándoles el cuento de que «no hay otra alternativa» (el famoso TINA de la señora Thatcher: «There Is No

Alternative») y, si salen a la calle a protestar, se los «tranquiliza» con diferentes formas de represión.

De modo que, cuando actualmente se oye hablar del mercado y de que «el funcionamiento de la economía debe quedar librado a las fuerzas del mercado», debe entenderse que el funcionamiento de la economía (y de la sociedad en general) debe quedar sometido a la estrategia decidida por el capital monopolista transnacional cuyo objetivo básico es maximizar sus beneficios, apropiándose por cualquier medio del fruto del trabajo, de los ahorros y de los conocimientos tradicionales y científicos de la sociedad humana.

III

Esta concentración del poder económico se refleja también en lo político, en lo ideológico y en lo cultural.

Si bien la influencia del poder económico sobre el poder político es una constante en la sociedad humana desde que el poder económico existe, en los últimos decenios se advierte un neto avance del poder económico a expensas del poder político, que ya está cuestionando hasta los aspectos formales de la democracia representativa y el papel de las instituciones políticas, tanto nacionales como internacionales, como mediadores —o presuntos mediadores— entre intereses diferentes o contradictorios.

En realidad, los dirigentes políticos y los dirigentes económicos son intercambiables y a veces son los mismos: pasan del directorio de las grandes corporaciones a funciones de gobierno y viceversa.

Los líderes políticos no tienen el interés ni la posibilidad de restablecer los criterios económicos y las formas de regulación (muy limitados) que existieron en la inmediata posguerra. A pesar de que ahora no cesan de criticar la desregulación financiera (que ellos mismos promovieron y consintieron) y preconizan y practican el intervencionismo estatal, como es el caso de la estatalización parcial (y temporaria) de

General Motors en Estados Unidos, su intervencionismo dura hasta que las aguas financieras vuelven a su cauce y todo se reprivatiza.

La función de los líderes políticos se limita en lo esencial a engañar e intentar calmar a la opinión pública y a poner todos los recursos del Estado (es decir, las riquezas creadas por el trabajo humano) al servicio del capital financiero y de la preservación del sistema. Como escribió Galbraith refiriéndose a la crisis del 29: «Entonces como ahora, la intervención del Estado para ayudar a esas instituciones (bancos y otras instituciones financieras) era aceptable. A diferencia de la ayuda a los pobres para los gastos sociales, no se veía en ello una carga financiera»³.

Esta «rotación» de los mismos personajes entre las altas finanzas y las funciones políticas dirigentes ha adquirido ahora en Europa características casi grotescas: Mario Draghi, nuevo presidente del Banco Central Europeo, fue vicepresidente para Europa de Goldman Sachs Internacional, y como tal trabajó para disimular una parte de la deuda soberana de Grecia; Lucas Papademos, primer ministro de Grecia hasta mayo de 2012, como presidente del Banco Central Helénico, participó en la disimulación de la deuda griega con el asesoramiento de Mario Draghi; Mario Monti, primer ministro de Italia fue consejero internacional de Goldman Sachs; y Luis de Guindos, ministro de Economía de España, es un ex de Lehman Brothers.

La subordinación de las instituciones públicas nacionales e internacionales al interés del poder económico transnacional es ahora muy visible, incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas⁴. Pero en el caso de las Naciones Unidas no es reciente. Ya lo denunció en 1978 la organización no gubernamental Declaración de Berna, en un folleto titulado «L'infiltration des firmes multinationales dans les organisations des Nations Unies», donde se explicaba de manera muy documentada

3 John K. GALBRAITH, *Voyage dans le temps économique*, París, Éditions du Seuil, 1995, cap. 8, «La gran depresión».

4 Véase, con la firma de numerosas ONG de América Latina, Europa y Canadá: «Naciones Unidas: ¿Quién quiere pasar por la puerta giratoria?», disponible en <http://www.nodo50.org/ceprid/spip.php?article1592>.

da las actividades desplegadas por grandes sociedades transnacionales (Brown Boveri, Nestlé, Sulzer, Ciba Geigy, Hoffmann La Roche, Sandoz, Massey Ferguson, etc.) para influir en las decisiones de diversos organismos del sistema de las Naciones Unidas. Pero actualmente ya no se trata de «infiltración», sino de que se le han abierto de par en par las puertas de la ONU a las sociedades transnacionales, las que orientan decisivamente las políticas de la organización y se sirven de esta para darse una imagen de respetuosas de los derechos humanos.

Cuando los países no alineados tenían un peso y una presencia propios en la escena internacional hubo intentos en las Naciones Unidas de establecer un control social sobre las actividades de las empresas transnacionales. Uno de ellos fue la creación en 1974 por el Consejo Económico y Social de la Comisión de Sociedades Transnacionales. Estaba compuesta por 48 Estados miembros y se dio como tareas prioritarias, entre otras, investigar las actividades de las sociedades transnacionales y elaborar un código de conducta para las mismas⁵, que se debatió durante un decenio pero que nunca vio la luz a causa de la cerrada oposición de las grandes potencias capitalistas y de las mismas sociedades transnacionales. El ECOSOC creó también en 1974 el Centro de Sociedades Transnacionales, organismo autónomo dentro de la Secretaría de la ONU, que funcionó como secretaria de la Comisión de Sociedades Transnacionales.

Pero, en 1993, cuando, a raíz de la dislocación del bloque del «socialismo real», la relación de fuerzas a nivel mundial había cambiado bruscamente a favor de las grandes potencias capitalistas, el secretario general de la ONU decidió transformar el Centro de Sociedades Transnacionales en una División de Sociedades Transnacionales y de Inversiones Internacionales en el seno de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD). Por su parte, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) decidió en 1994 transformar la Comisión de Sociedades Transnacionales en una Comisión del Con-

5 NATIONS UNIES, CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL, COMMISSION DES SOCIÉTÉS TRANSNATIONALES, «Rapport sur la première session, document E/5655», E/C10/6, Nueva York, 1975, parágrafos 6 y 9.

sejo de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD, teniendo en cuenta el «cambio de orientación» de la comisión (consistente dicho cambio en haber abandonado los intentos de establecer un control social sobre las sociedades transnacionales y ocuparse, en cambio, de la «contribución de las transnacionales al crecimiento y al desarrollo»). Este giro institucional en el seno de las Naciones Unidas coincidió con la aceleración de la llamada «mundialización neoliberal».

Pero los abusos y violaciones a los derechos humanos cometidos por las sociedades transnacionales se hicieron cada vez más evidentes y comenzaron a inquietar a vastos sectores de la opinión pública. Nosotros nos hicimos eco de esa inquietud a comienzos del decenio de 1990 planteando en la subcomisión de derechos humanos de las Naciones Unidas que, junto al tema de la impunidad de la violación de los derechos civiles y políticos, se introdujera en la agenda de la subcomisión el de la impunidad de la violación de los derechos económicos, sociales y culturales. Esto fue finalmente aceptado después de no pocas resistencias y fue así que durante casi todo el decenio se trató también este último tema, que concluyó en 1998 con una resolución de la subcomisión, que creó un grupo de trabajo para que estudiase la actividad y los métodos de trabajo de las STN en relación con el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y del derecho al desarrollo. En uno de los párrafos de dicha resolución se señalaba que uno de los obstáculos que se oponen al ejercicio de esos derechos consiste en la concentración del poder económico y político en manos de las grandes empresas transnacionales. El grupo de trabajo decidió elaborar un proyecto de normas para las sociedades transnacionales, cuyo primer borrador era muy deficiente, pues consistía en cambiar algo para que todo siguiera igual.

La Asociación Americana de Juristas, por mi intermedio, y el Centro Europa Tercer Mundo, después de cuatro años de debates, de la organización de un seminario interdisciplinario⁶ y de una reunión de dos

6 ASOCIACIÓN AMERICANA DE JURISTAS, CENTRO EUROPA TERCER MUNDO, «Las actividades de las sociedades transnacionales y la necesidad de su encuadramiento jurídico». Seminario internacional e interdisciplinario

días con los miembros del grupo de trabajo, logramos que se mejorara el proyecto, pero muchas cuestiones esenciales no se incorporaron al mismo, como, por ejemplo, la responsabilidad civil y penal de los dirigentes de las empresas, la responsabilidad solidaria de las sociedades transnacionales con sus proveedores y subcontratistas, la primacía de los derechos humanos y del interés público sobre el interés particular, la prohibición de patentar formas de vida, etc.

En sus sesiones de agosto de 2003, la subcomisión adoptó una resolución aprobando el proyecto y lo remitió, conforme al procedimiento correspondiente, a la Comisión de Derechos Humanos.

Pese a que el proyecto aprobado por la subcomisión estaba muy lejos de ser un modelo en materia de control y encuadramiento jurídico de las sociedades transnacionales, estas reaccionaron vivamente contra el mismo con un documento de 40 páginas, firmado por la Cámara Internacional de Comercio y la Organización Internacional de Empleadores, instituciones que agrupan a las grandes empresas de todo el mundo. En dicho documento afirmaban que el proyecto de la subcomisión socavaba los derechos humanos, los derechos y los legítimos intereses de las empresas privadas, que las obligaciones en materia de derecho humanos corresponden a los Estados y no a los actores privados y exhortaban a

celebrado en Celigny, Suiza, el 4 y 5 de mayo de 2001. Ginebra, 2001, 42 pp. Otras publicaciones sobre el mismo tema: AAJ-CETIM, *Prevención y sanción de las violaciones a los derechos económicos, sociales y culturales y al derecho al desarrollo. El problema de la impunidad* (Actas de los seminarios realizados en la sede de las Naciones Unidas en Ginebra en noviembre de 1996 y en la Universidad Carlos III de Madrid en abril de 1997), 145 pp.; *Empresas transnacionales y derechos humanos. Estudios de casos*, 2000, 176 pp.; *¿Las Naciones Unidas harán respetar a las sociedades transnacionales las normas internacionales en materia de derechos humanos?*, 2002, 40 pp.; *Propuesta de enmiendas al Proyecto de normas sobre la responsabilidad en materia de derechos humanos de las sociedades transnacionales y otras empresas comerciales*, 2003, 28 pp.

la Comisión de Derechos Humanos de la ONU a rechazar el proyecto aprobado por la subcomisión⁷.

Finalmente, en 2005, la Comisión de Derechos Humanos, ignorando por completo el proyecto de normas adoptado en 2003 por la subcomisión, aprobó una resolución en la que invitaba al secretario general de la ONU a designar un relator especial, para el cual sugirió un mandato inspirado en el Pacto Mundial (Global Compact), que es un conglomerado que funciona junto a la Secretaría General de la ONU, formado básicamente por grandes empresas transnacionales con densos currículos en materia de violaciones de los derechos humanos⁸.

La Comisión de Derechos Humanos, cediendo a la presión de las empresas, aprobó dicha resolución unánimemente, salvo el voto en contra de Estados Unidos y Australia, quienes sostuvieron que la

7 INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE, ORGANISATION INTERNATIONALE DES EMPLOYERS, *Joint views of the IOE and ICC on the draft*, especialmente «Norms on the responsibilities of transnational corporations and other business enterprises with regard to human rights», www.iccwbo.org. Véase también CORPORATE EUROPE OBSERVATORY (CEO), *Shell Leads International Business Campaign Against UN Human Rights Norms*, Info Brief, marzo de 2004.

8 El Global Compact fue lanzado oficialmente el 25 de julio del 2000, en la sede de la ONU en Nueva York, con la participación de 44 grandes sociedades transnacionales con densos currículos en materia de violación de los derechos humanos y laborales o de daños al medioambiente y algunos otros «representantes de la sociedad civil». Basta leer el informe del señor Koffi Annan de 1998 en el que anunció el Global Compact, significativamente titulado «La capacidad empresarial y la privatización como medios de promover el crecimiento económico y el desarrollo sostenible» (A/52/428), los discursos de Georg Kell, director ejecutivo del Global Compact, y de John Ruggie, para percibir la ideología neoliberal al servicio del poder económico transnacional dominante en ese ámbito. Y, por cierto, contraria a imponer normas de cumplimiento obligatorio a las sociedades transnacionales. El señor Ruggie lo ha dicho: el Global Compact «no es un código de conducta, y las Naciones Unidas no tienen mandato para ello ni la capacidad para verificar su aplicación».

Comisión no debía ocuparse de ninguna manera de las sociedades transnacionales.

En julio de 2005 el secretario general Kofi Annan completó la obra regresiva de la Comisión de Derechos Humanos en esta materia nombrando representante especial para estudiar el tema de las sociedades transnacionales al señor John Ruggie, que era en ese entonces su asesor principal en el Global Compact. John Ruggie cumplió diligentemente con lo exigido por las sociedades transnacionales: nada de normas internacionales de cumplimiento obligatorio para las grandes empresas, como él mismo dice en los párrafos 11 y 14 de la introducción a su informe final de marzo de 2011, donde presentó su proyecto de «Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos».

En el párrafo 11 de dicho informe se puede leer que «los principios rectores no son ni aspiran a ser normas obligatorias sino solo indicaciones de cómo los Gobiernos deben ayudar [es decir, agregamos nosotros, no controlar y sancionar] a las compañías para que eviten ser arrastradas a cometer las clases de abusos contra los derechos humanos que ocurren demasiado a menudo». En este párrafo del informe de Ruggie se excluye la *voluntad deliberada* de las compañías de cometer violaciones y se las hace aparecer como inducidas a cometerlas por un factor exterior y ajeno a su voluntad (arrastradas), y no como actores principales cuya motivación fundamental es obtener el máximo de beneficios, cualquiera sea el costo en materia de derechos humanos. Y en el párrafo 14 del mismo informe se afirma que la contribución normativa de los principios rectores no radica en la creación de nuevas obligaciones en el Derecho internacional.

Los principios rectores del señor Ruggie son, pues, meras orientaciones. Carecen de obligatoriedad tanto para los Estados como para las empresas, cumpliendo así con la exigencia, reiteradamente manifestada, de las grandes empresas transnacionales⁹. En junio de 2011 el Consejo

9 Hemos comentado con cierto detalle este informe de Ruggie: Alejandro Teitelbaum, «Observaciones al informe final del relator especial John Ruggie sobre los derechos humanos, las empresas transnacionales y otras

de Derechos Humanos aprobó por consenso los principios elaborados por Ruggie. En marzo de 2012 Ruggie recibió la justa recompensa por su esforzado trabajo a favor del poder económico transnacional: la minera Barrick Gold, con un tremendo currículum en materia de violación de derechos humanos, lo nombró miembro de su junta de asesores en materia de responsabilidad social empresarial.

En julio de 2012 se publicó un Informe de la Secretaría General de la ONU, que fue presentado al Consejo de Derechos Humanos en sus sesiones de septiembre de 2012. Su título: «Contribución del sistema de las Naciones Unidas en conjunto a la promoción del programa relativo a las empresas y los derechos humanos y a la divulgación y aplicación de los Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos (A/HRC/21/21)». En el párrafo «Antecedentes» del informe se omite citar el intento de establecer un código de conducta para las empresas transnacionales en el decenio de 1970 y el proyecto de normas de 2003 de la desaparecida subcomisión. Posiblemente, porque dichos antecedentes están en abierta contradicción con la actual política de la ONU frente a las empresas transnacionales, reflejada en los principios rectores y en el informe de julio de 2012 de la Secretaría General.

Este informe se refiere a los principios rectores, sobre los que el párrafo 11 reitera lo que ya se sabe: que de ellos «no se deriva ninguna nueva obligación jurídica». Dicho de otra manera, que son de aplicación VOLUNTARIA. Lo mismo que algunas otras directrices de otros organismos mencionadas en el mismo informe: las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional; el Marco de Sostenibilidad Revisado de la Corporación Financiera Internacional; los principios para las empresas sobre la protección de los niños, elaborados por el Pacto Mundial junto con el Fondo de las Naciones

empresas», disponible en http://www.jussemper.org/Inicio/RecursosActividad%20Corporativa/Resources/Obervaciones_Info_Final_Ruggie-2011.pdf. También hemos comentado informes anteriores de Ruggie: http://www.jussemper.org/Inicio/Recursos/Actividad%20Corporativa/Resources/Dialogando_con_Ruggie.pdf.

Unidas para la Infancia (UNICEF) y la organización Save the Children, tomando como base los principios rectores, etc. Cabe hacer notar que, en este último caso, no se han tomado como base la Convención de los Derechos del Niño ni sus protocolos facultativos.

No cabe duda alguna de que las sociedades transnacionales, como todas las personas privadas, tienen la obligación de respetar la ley y, si no lo hacen, deben sufrir sanciones civiles y penales, también a escala internacional, lo que surge claramente de un examen un poco atento de los instrumentos internacionales vigentes. El reconocimiento de las obligaciones de las personas privadas —incluidas las personas jurídicas— en materia de derechos humanos y de su responsabilidad en el caso de incurrir en violaciones a los mismos quedó consagrado en el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y se fue afianzando en la doctrina, en numerosos convenios internacionales, especialmente en materia de protección del medioambiente¹⁰. Pese a ello,

10 Hay instrumentos internacionales obligatorios para las personas privadas, que se refieren en su mayor parte a la protección del medioambiente, tales como el principio 21 de la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano de 1972, reafirmado por las resoluciones de la Asamblea General 2995 (XXVII), 3129 (XXVIII), 3281 (XXIX) (Carta de los Deberes y Derechos Económicos de los Estados), la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, a la que se atribuye valor de *jus cogens*, la Convención de las Naciones Unidas sobre el derecho del mar (Montego Bay, 1982), el Convenio sobre la protección y utilización de cursos de agua transfronterizos y lagos internacionales (Helsinki, marzo de 1992), los Convenios de Basilea de 1989 (142 ratificaciones o adhesiones en octubre de 2002) y de Bamako de 1991, sobre desperdicios peligrosos y su transporte transfronterizo y eliminación, de Helsinki de 1992 sobre el efecto transfronterizo de los accidentes industriales, de Lugano de 1993 sobre la responsabilidad civil resultante de actividades peligrosas para el medio ambiente, la Convención de Róterdam de 1998 sobre pesticidas y otros productos químicos peligrosos (126 firmas y 5 ratificaciones), etc., que establecen la responsabilidad de quien provocó el daño y, en general, la responsabilidad subsidiaria del Estado, si no adoptó las medidas preventivas a fin de evitar los efectos perjudiciales de tales actividades. En diciembre

en el seno de las Naciones Unidas se ha impuesto en la práctica la concepción de que en el plano internacional las personas jurídicas privadas no están sujetas a normas obligatorias en materia de derechos humanos sino a directrices de aplicación voluntaria.

Por ejemplo, en noviembre de 2004, el Consejo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) aprobó las «directrices voluntarias» para poner en práctica el derecho a una alimentación adecuada. Cabe preguntarse si es admisible que la protección del derecho a la alimentación, como de otros derechos fundamentales, quede reducida a «directrices voluntarias».

El informe de la Secretaría General de julio de 2012 consagra esa práctica de suplantar las normas obligatorias de Derecho internacional referidas a los derechos humanos fundamentales por principios rectores DE APLICACIÓN VOLUNTARIA y formaliza la renuncia del sistema de las Naciones Unidas a legislar específicamente en la materia para las empresas transnacionales, pese a la absoluta necesidad de hacerlo.

De manera congruente, todo el informe se refiere a los principios rectores y no menciona ni una sola vez los instrumentos jurídicos básicos del Derecho internacional de los derechos humanos: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Carta de las Naciones Unidas y los pactos internacionales de derechos humanos. Esta llamativa omisión no se puede disimular con el párrafo 34 del informe, que dice: «Teniendo en cuenta que los principios rectores no constituyen un conjunto de normas estático, es posible que aparezcan lagunas normativas. En ese caso, el sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas, con el

de 1999 los Estados parte en el Convenio de Basilea de 1989 aprobaron un protocolo sobre la responsabilidad y la indemnización de los daños resultantes del transporte y eliminación de desperdicios peligrosos (www.basel.int). El artículo 16 del protocolo dice: «El Protocolo no afectará a los derechos y obligaciones de las partes contratantes en virtud de las normas del Derecho internacional general en lo que respecta a la responsabilidad de los Estados». En mayo de 2001 se aprobó el Convenio de Estocolmo sobre los contaminantes orgánicos persistentes (COP), que entró en vigor en mayo de 2004.

apoyo de procesos abiertos de múltiples interesados, se encargará de la elaboración de las normas que sean necesarias».

Cabe reiterar que los principios rectores no son, como dice el párrafo 34 del Informe de la Secretaría General de la ONU, un «conjunto de normas», ni estático ni dinámico, pues no reúne las características básicas de una norma jurídica: obligatoriedad y sanción en caso de desconocimiento o violación. De modo que no se trata de que sea «posible que aparezcan lagunas normativas», sino que en materia de un encuadramiento jurídico específico de las empresas transnacionales sigue existiendo un vacío normativo en el Derecho internacional.

Según se desprende de este informe de la Secretaría General, uno de los mecanismos principales de promoción de los principios rectores es el Pacto Mundial (Global Compact). Que es, como ya hemos señalado, un conglomerado formado básicamente por grandes empresas transnacionales con densos currículos en materia de violaciones de los derechos humanos.

IV

Nos interesa ahora destacar el papel de los monopolios transnacionales de los medios de comunicación de masas, como plataforma de promoción y difusión de las ideologías y las culturas hegemónicas.

Con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación se han formado grandes conglomerados transnacionales que abarcan la producción y utilización de los soportes materiales: editoriales, periódicos, radiodifusoras, filmes, emisoras de televisión, vídeos, satélites, medios electrónicos, etc., que dominan también las redes de comercialización y difusión. Es cierto que en la mayoría de los países todo ciudadano o grupo de ciudadanos tiene teóricamente derecho a crear un medio de información. Pero, si tal medio llega a existir, su alcance es limitado y finalmente desaparece o es absorbido por los grandes oligopolios. De todos modos no pueden competir con los consorcios transnacionales, que llegan con sus productos (informativos y otros) a centenares de

millones de personas y que son los verdaderos formadores (más bien deformadores) de la opinión pública.

Actualmente, la concentración oligopólica de los medios de comunicación de masas (incluida la comunicación electrónica) y de los productos de entretenimiento de masas (series televisivas, música popular, parques de diversiones, juegos de vídeo, filmes, etc.) está en su apogeo¹¹. Grandes empresas tienen el control mundial casi total de esos productos y dictan a través de ellos a los seres humanos cómo deben pensar, qué deben consumir, cómo deben utilizar su tiempo libre, cuáles deben ser sus aspiraciones, etc. Uniformizan a escala planetaria los reflejos y comportamientos del ser humano, anestesiando en las personas el espíritu crítico y destruyendo la originalidad y riqueza de la cultura de cada pueblo. Son los vectores de la ideología del sistema dominante, que filtran la información y la tiñen de esa misma ideología en función de intereses particulares.

De la comunidad de intereses existente entre los grandes medios de comunicación de masas y el gran capital a través del capital financiero y de los presupuestos publicitarios, se ha pasado a una comunidad concreta de intereses a través de la fusión de conglomerados industriales de diversa naturaleza que incluyen medios de comunicación de masas. Socpresse (Dassault) y Matra-Hachette (Lagardère), que controlan casi toda la prensa francesa, son al mismo tiempo los dos más grandes fabricantes de armas de Francia. En Estados Unidos, General Electric, que entre otras cosas produce piezas para la industria bélica, es propietaria de la National Broadcasting Company y de otras emisoras de televisión.

Así es como puede ocurrir que, cuando un canal de televisión muestra la supuesta precisión «quirúrgica» de un bombardeo aéreo, está

11 Incluso algunos videoclips aparentemente anodinos que entusiasman a millones de jóvenes se utilizan para vehiculizar la ideología del sistema. Véase de Jon JUANMA (Jon Illescas Martínez), *A Katy Perry le gusta trabajar con el Pentágono: cómo las industrias culturales hegemónicas propagan la ideología burguesa entre los jóvenes*, disponible en <http://cultural.argenpress.info/2013/01/a-katy-perry-le-gusta-trabajar-con-el.html>; también, <http://www.rebellion.org/noticias/2013/1/162194.pdf>.

haciendo publicidad de un producto bélico electrónico fabricado por el mismo conglomerado de que forma parte la emisora televisiva (por ejemplo, la National Broadcasting Company y General Electric).

V. La ideología y la cultura dominantes

En todos los dominios de la actividad humana (laboral, cultural, educacional, filosófica, política, científica, etc), la percepción de la realidad está mediatizada por la ideología y cultura hegemónicas. Dicho de otra manera, la conciencia de la gente está condicionada por la ideología y la cultura dominantes.

Los hechos no se perciben con la mente en blanco, sin ideas previas. La percepción de la realidad está condicionada en todos los seres humanos por conceptos anteriores, por categorías inscritas en la mente por la educación que se ha recibido, por el medio ideológico y sociocultural dominante en que se vive, etc. Un trabajador manual o intelectual, por el solo hecho de serlo, no siempre tiene conciencia de que es un explotado y que su compromiso debería ser luchar colectivamente por abolir la explotación. E, inversamente, ese automatismo tampoco funciona cuando un individuo o grupo, cualquiera sea su clase social, alcanza a superar la conciencia espontánea que le impone la ideología y la cultura capitalista hegemónicas y logra tomar conciencia de las contradicciones inherentes al sistema capitalista y de su nefasta esencia explotadora, no solo de los seres humanos, sino del hábitat natural de estos.

La ideología y la cultura dominantes forjan y mantienen su hegemonía mediante lo que Gramsci, siguiendo a Hegel y a Marx, denominó la «sociedad civil»: el gran capital, los medios de comunicación controlados por aquel, la escuela, la Universidad, la parte de la intelectualidad y de las diferentes organizaciones sociales al servicio del sistema, que funcionan junto al Estado pero fuera de él como aparatos de dominación económica, hegemonía ideológica y control social.

Los medios de comunicación de masas o medios masivos de intoxicación mental y de manipulación y control social, son el instrumento visible destinado a mantener y consolidar la hegemonía de la ideología y

la cultura del sistema capitalista, como formidables vectores para la neutralización del espíritu crítico, la domesticación y la degradación intelectual, ética y estética del ser humano. Son la plataforma privilegiada de periodistas obsecuentes, politólogos, sociólogos, economistas, filósofos mediáticos y otros «formadores de opinión» justificadores del sistema y del TINA (There Is No Alternative). En resumen, ilustres representantes de la «estupidez prestigiosa», como decía John Kenneth Galbraith. Como hay que guardar las apariencias, muy de tanto en tanto y muy brevemente se da acceso a dichos medios a personas intelectualmente respetables. Una gota de agua en un océano de mediocridad.

Pero el arsenal al servicio de la manipulación de las mentes no cesa de perfeccionarse y de hacerse más masivo pues a los instrumentos tradicionales unidireccionales (diarios y revistas, radio y televisión, etc.) se han agregado otros nuevos, tales como internet, los teléfonos móviles multiuso, los videojuegos y otros instrumentos electrónicos que se utilizan para esos fines con los aportes de estudios neurobiológicos y comportamentales. Tanto para imponer un comportamiento y una cultura consumistas (soy lo que tengo) como para moldear el cerebro de la gente con los postulados básicos del sistema capitalista como verdades absolutas, intemporales e irreversibles.

La comunicación bidireccional o multidireccional a través de las redes permite conocer los gustos, las ideas y las tendencias de los usuarios individuales a fin de influir y de modificar estas. Por ejemplo, con Facebook el usuario cree estar dando información personal a sus interlocutores conocidos, pero en los hechos dicha información es accesible, por ejemplo, a empresas de publicidad y otros «rastreadores en la web» con distintos fines. A veces, con consecuencias trágicas para personas espiritualmente frágiles que terminan suicidándose a causa del acoso cibernético que sufren. De manera más general, el nombre del usuario, su residencia, su nacionalidad y/o pertenencia étnica que se pueden deducir de su dirección electrónica y de cómo navega en internet permiten —a través de Google o de otros motores de búsqueda— orientar más específicamente la publicidad y los mensajes que se le envían.

Estos avances tecnológicos tienen por resultado que la comunicación ahora no está centralizada, y los usuarios tienen la sensación de

que pueden competir con los grandes *mass media* a través de las redes sociales con sus propias ideas y propuestas. Esto es relativamente cierto. Es verdad que las redes sociales están desempeñando un papel en la convocatoria de movilizaciones y protestas populares. Pero ese papel es bastante limitado. En primer lugar, porque la influencia y el radio de acción de las redes sociales críticas es ínfima si se comparan con las de los grandes oligopolios de la comunicación. Y, en segundo lugar, porque la gran masa de los usuarios individuales operan como vectores complementarios de esos oligopolios de las ideologías y culturas hegemónicas. La gran mayoría desempeña ese papel de manera involuntaria porque, aunque creen estar opinando libremente y con total independencia, en realidad, son portadores espontáneos de la ideología y la cultura dominantes.

El perfeccionamiento de los mecanismos de manipulación mental es objeto de trabajos académicos y de seminarios internacionales¹².

12 En la Universidad de Stanford, California, funciona un Laboratorio de Tecnología Persuasiva que dirige B. J. Fogg, quien ha escrito un libro cuyo título lo dice todo: *Tecnología Persuasiva: utilizar las computadoras para cambiar lo que pensamos y lo que hacemos (tecnologías interactivas)* [*Persuasive Technology: Using Computers to Change What We Think and Do (Interactive Technologies)*]. También se llama a esta disciplina *captología*.

Del 6 al 8 de junio de 2012 se celebró en Linköping (Suecia) el VII Congreso Internacional sobre Tecnología Persuasiva. En la convocatoria al Congreso se explicaba que «la tecnología persuasiva es un campo científico interdisciplinario que estudia el diseño de tecnologías y servicios interactivos para cambiar la actitud y el comportamiento de las personas. En él confluyen ámbitos como la retórica clásica, la psicología social y la computación ubicua, y sus especialistas suelen dedicarse al diseño de aplicaciones en dominios como el sanitario, empresarial, de seguridad y educativo. El congreso contará con la información más actual sobre cómo diseñar aplicaciones móviles y basadas en internet, como, por ejemplo, juegos móviles y sitios dedicados a las redes sociales, para influir en comportamientos, pensamientos y sentimientos». Otras reuniones y conferencias similares se suelen celebrar en distintas partes del mundo.

Dicha hegemonía ideológico-cultural también se mantiene y consolida de una manera más sutil y menos visible a través de todas las actividades humanas, sociales, culturales, ideológicas e incluso científicas, «formateando» la conciencia de la gran mayoría de los seres humanos. En los medios culturales, ideológicos, políticos y científicos, se produce una especie de selección o jerarquización —entre espontánea y provocada— del prestigio o renombre de determinadas personas, en la que ocupan casi siempre los primeros puestos los que (dicho de manera muy esquemática) tienen en común algunas de las siguientes ideas: no cuestionar la propiedad privada de los medios de producción y de cambio; atribuir al mercado capitalista la cualidad de inherente a la sociedad humana; no cuestionar el sistema político-social elitista existente (la llamada «democracia occidental»); el rechazo (expreso o no) del materialismo dialéctico como método de investigación en las ciencias sociales y en las ciencias llamadas «duras». Y considerar políticamente incorrecto referirse a la *explotación capitalista*.

Llamamos elitista al sistema político denominado «democracia occidental» porque en él todos son formalmente iguales ante la ley pero desiguales de hecho frente al derecho de propiedad de los instrumentos y medios de producción. Una ínfima minoría es propietaria de estos últimos, lo que genera las cada vez más profundas desigualdades económicas, sociales, culturales e incluso políticas entre la minoría propietaria y las mayorías explotadas.

En el terreno de las doctrinas económicas, cuando la coyuntura de posguerra se tornó desfavorable y comenzaron a resquebrajarse los cimientos económicos del estado de bienestar y a mostrar sus límites las teorías keynesianas, y, como un subproducto de la guerra fría, pasaron a la ofensiva los economistas ortodoxos que se estaban preparando para el contraataque desde tiempo atrás, en abril de 1947, se realizó en un hotel cerca de Montreux, Suiza, en el Mont-Pèlerin, una reunión promovida por Friedrich von Hayek en la que se fundó la Sociedad del Mont-Pèlerin para promover y propagar las ideas neoliberales contra el keynesianismo y el intervencionismo estatal. En una entrevista concedida al diario *El Mercurio*, de Chile, en abril de 1981 (en plena dictadura de Pinochet), Friedrich Hayek decía:

(...) Una sociedad libre requiere ciertas morales que en última instancia se reducen a la manutención de vidas; no a la manutención de todas las vidas porque podría ser necesario sacrificar vidas individuales para preservar un número mayor de otras vidas. Por lo tanto, las únicas reglas morales son las que llevan al «cálculo de vidas»: la propiedad y el contrato (...). Cuando un gobierno está en quiebra y no hay reglas conocidas, es necesario crear las reglas para decir lo que se puede hacer y lo que no se puede hacer. Y en estas circunstancias es prácticamente inevitable que alguien tenga poderes absolutos. Poderes absolutos que debería usar, justamente, para evitar y limitar todo poder absoluto en el futuro.

Ocho adherentes a la Sociedad del Mont-Pèlerin han recibido el Premio Nobel de Economía (una manera, entre otras, de prestigiar al pensamiento pro-sistema): el mismo Hayek, Maurice Allais, Milton Friedman, George Stigler, James M. Buchanan, Gary Becker y Ronald Coase. Algunos de ellos sostienen que todo lo relacionado con la vida humana y con las actividades humanas: el trabajo, la salud, la educación, la cultura, la investigación científica, la creación artística, el Derecho, las relaciones familiares, etc., está determinado por el cálculo económico costo-beneficio (cálculo de rentabilidad). Una figura eminente de la teoría del costo-beneficio aplicable a todas las actividades humanas (incluidos el matrimonio, la fertilidad, la educación y la formación) es Gary Becker, miembro de la Sociedad del Mont-Pèlerin y premio Nobel de Economía en 1992. El rasgo común de estos economistas «nobelizados» es que nunca aciertan en sus previsiones. Ni cuando pronostican el fin de las crisis (jamás aciertan a preverlas) ni cuando nos prometen «un mundo feliz» con el capitalismo mundializado.

En realidad, el Premio Nobel de Economía no es tal: es el fruto de un acuerdo entre la Fundación Nobel y el Banco de Suecia por el cual este último (no la Academia de Suecia) confiere desde 1968 el premio casi invariablemente a economistas neoliberales y/o a quienes se han destacado en estudios que interesan al poder económico. Por ejemplo, por qué la gente compra una cosa y no otra (la decisión en condiciones de incertidumbre o teoría de la elección). Es decir, estudios utilizados en las operaciones de mercadotecnia para fomentar el consumismo. Son una actualización de las orientaciones subjetivistas en economía (utilidad marginal) con un agregado «neurobiológico» (neuroeconomía y

neuromercadotecnia). Así es como en 2002 se le otorgó el Premio Nobel de Economía al psicólogo Daniel Kahneman por sus trabajos sobre la «teoría de las perspectivas», base de la «finanza comportamental» y por sus trabajos sobre la «economía de la felicidad». La «teoría de la elección» la desnudó hace ya muchos años el poeta norteamericano Langston Hugues en uno de sus poemas (*Anuncio del Waldorf Astoria*), en el que les dice a los hambrientos que duermen en la calle que por qué no van a comer al Waldorf Astoria, donde pueden elegir entre variados y exquisitos menús y después quedarse a dormir en una de sus magníficas habitaciones.

Otro ejemplo de «grupo de reflexión» similar a la Sociedad del Mont-Pèlerin es la Conferencia Bilderberg, que existe desde 1954. A sus reuniones anuales asiste lo más granado del pensamiento ultraliberal, funcionarios de la Unión Europea y otros funcionarios internacionales, líderes políticos, etc.

John K. Galbraith, uno de los más importantes economistas del siglo XX, que no recibió el Premio Nobel de Economía, se refirió en su libro *Un viaje por la economía de nuestro tiempo* a «la tendencia de la economía y de otras ciencias sociales, a adaptarse a las necesidades y a la mentalidad de los miembros ricos de la comunidad...».

La ideología abiertamente neoliberal defiende una concepción global de la sociedad centrada en el mercado y justifica teóricamente la legitimidad de las desigualdades sociales. O postula —en su versión centrista— una política «realista» de adaptación crítica a las relaciones de poder existentes.

Pero ahí no se terminan los círculos de «pensadores» que son funcionales a la ideología de las clases dominantes, sino que el panorama se completa con figuras mediáticas que critican los efectos devastadores de la gestión de la economía por parte las élites políticas y económicas, denuncian la pobreza, a veces se declaran altermundialistas o proponen —bizarramente— cambiar el mundo sin modificar las relaciones de poder existentes. Su papel ideológico consiste en tratar de neutralizar una auténtica toma de conciencia de la verdadera naturaleza del capitalismo por parte de quienes están sinceramente indignados, protestan, se organizan y luchan contra las profundas injusticias sociales existentes. Men-

cionaremos a tres de ellos. Joseph Stiglitz, execonomista jefe del Banco Mundial, Paul Krugman (formador de opinión que difunde sus ideas desde el año 2000 en su columna bisemanal del *New York Times*), ambos generalmente calificados como nekeynesianos, y a Amartya Sen, «el portavoz más inspirado y convincente de los pobres del mundo entero», según Koffi Annan. Los tres son citados y celebrados por el «progresismo» y han sido consagrados con el Premio Nobel de Economía. Tienen en común que critican algunos efectos y, a veces, aspectos del sistema vigente pero se abstienen de criticar al sistema mismo. Sus orientaciones son una combinación de distintas dosis —inestables según el momento y las circunstancias— de las teorías económicas neoclásicas, marginalistas y de manera general subjetivistas.

Stiglitz, muy solicitado en tribunas académicas y políticas y celebrado por los «progresistas» de todo el mundo, recibió en 2001, junto con Akerlof y Spence, el llamado Premio Nobel de Economía (más exactamente, Premio en Ciencias Económicas del Banco de Suecia creado en memoria de Alfred Nobel) por su contribución a la teoría de la asimetría de la información, que sostiene que las fallas del mercado capitalista no se deben a la inexistencia en la práctica de una competencia «pura y perfecta» («la mano invisible del mercado»), sino que es el resultado de una información asimétrica e imperfecta que, dice, podría «tener profundos efectos en la forma en la que se comporta la economía»¹³.

13 Escribe Stiglitz : «(...) Durante doscientos años los economistas utilizaron modelos económicos simples que asumían que la información es perfecta, por ejemplo, que todos los participantes tienen el mismo transparente conocimiento de los factores relevantes. Ellos sabían que la información no era perfecta, pero tenían la esperanza de que un mundo con moderadas imperfecciones en la información sería semejante a un mundo con información perfecta. Nosotros mostramos que esa noción estaba mal fundamentada: *incluso las pequeñas imperfecciones en la información podrían tener profundos efectos en la forma en la que se comporta la economía*» (el subrayado es nuestro).

El Comité del Premio Nobel citó nuestro trabajo acerca de la «asimetría de la información», un aspecto de las imperfecciones causadas por el hecho de que distintas personas en un mismo mercado saben distintas cosas.

En la misma línea de pensamiento, Stiglitz también formuló con Shapiro la teoría del salario de eficiencia explicando la existencia del desempleo por las deficiencias en la estructura informativa del empleo (<http://links.jstor.org/sici?sici=0002-828>). Entre otras cosas, Stiglitz sostiene que la productividad está principalmente determinada por el nivel del salario del trabajador (el empleador tiende a pagar un salario más elevado a fin de incentivar al trabajador a ser más productivo: salario de eficiencia). Si bien es cierto que un salario más elevado motiva al trabajador, no hay que ser muy experto para saber que no es el salario el que determina la productividad sino a la inversa: la productividad (bienes o servicios producidos por hora trabajada) determina el nivel del salario; por eso un ingeniero que produce más valor por hora trabajada que un trabajador manual sin calificación gana más que este último.

Cabe agregar que la productividad ha aumentado enormemente en los últimos decenios, como consecuencia del progreso técnico y del aumento de la intensidad en el trabajo y de la jornada laboral y, sin embargo, los salarios reales no han seguido —ni aproximadamente— el mismo ritmo de crecimiento. Esto vale también para los cuadros profesionales, cuyos salarios se mantienen congelados y sus condiciones de trabajo no cesan de deteriorarse.

El profesor Pietro Basso, en su libro *Temps modernes, horaires anti-ques. La durée du travail au tournant des millénaires*, dice que el aumento de la productividad del trabajo debería estar acompañada lógicamente de una reducción del tiempo de trabajo (diario, semanal y anual) y de la

Por ejemplo: el vendedor de un auto puede saber más sobre su auto que el comprador; quien compra un seguro puede saber más sobre sus posibilidades de tener un accidente (tales como la forma en la que maneja) que quien vende el seguro; un trabajador quizá sepa más acerca de sus habilidades que un patrón potencial; la persona que pide prestado tal vez sepa más sobre sus posibilidades de pagar un préstamo que quien otorga el crédito. Pero las asimetrías de la información son solo una faceta acerca de las imperfecciones de la información, y todas ellas —incluso cuando son pequeñas— pueden tener fuertes consecuencias». Disponible en <http://www.project-syndicate.org/commentary/asymmetries-of-information-and-economic-policy/spanish>.

reducción de la intensidad del mismo, lo que efectivamente ocurrió de manera general hasta culminar en el decenio de 1920 cuando las luchas de los trabajadores, ayudadas por el temor de los capitalistas al ejemplo de la Revolución de Octubre en Rusia, lograron la jornada hebdomadaria de 48 horas. Pero con el fordismo aumentó la intensidad del trabajo, como muestra agudamente Chaplin en el film *Tiempos Modernos*. Desde entonces la jornada de trabajo se mantuvo estable, aunque disminuyó la jornada anual como resultado de las vacaciones más prolongadas, y en algunos países disminuyó también la jornada semanal. Sin embargo, en los últimos años, pese a que continuó aumentando la productividad, esa tendencia a la reducción de la jornada laboral se invirtió y también aumentó la intensidad del trabajo con el toyotismo («just in time»: producción de lo necesario en función de la demanda de cada momento evitando la acumulación de *stocks* de mercancías) y con la flexibilidad laboral. Esta tendencia al aumento de la jornada laboral se acentúa a causa de la necesidad que tiene mucha gente de trabajar más tiempo (en el mismo empleo o en un trabajo adicional) a fin de ganar lo mínimo necesario para sobrevivir¹⁴.

No hace falta haber recibido el Premio Nobel del Banco de Suecia para darse cuenta que no es la asimetría de la información o la información imperfecta la causa de los males del sistema capitalista (entre ellos, el desempleo). Las víctimas del sistema saben —o deberían saber— que

14 Pietro BASSO, *Temps modernes, horaires antiques. La durée du travail au tournant des millénaires*, Lausanne, Éditions Page Deux, 2005. Basso dice que el aumento de la carga (física, mental y nerviosa) explica en parte que el trabajo se ha hecho más penoso en los últimos años en los países capitalistas avanzados y que la flexibilidad, al mismo tiempo que el mantenimiento (y, últimamente, el aumento de la jornada de trabajo) parasita o fagocita el tiempo fuera del trabajo, es decir, aumenta su peso específico sobre el total del empleo del tiempo de la persona que trabaja. Se está cada vez más lejos de la prometida sociedad posindustrial del tiempo libre. Véase una reseña del libro de Basso en la revista *Interrogations*: www.revue-interrogations.org/article.php?article. Véase también Jean-Philippe BOUILLOU, *Entre l'enclume et le marteau. Les cadres pris au piège*, Paris, Éditions du Seuil, 2012.

las verdaderas causas son la concentración en pocas manos (gran capital y capital financiero parasitario) de las riquezas producidas por el trabajo humano. Con el aumento de la productividad el desempleo tiende a aumentar y no a disminuir por la sencilla razón que menos trabajadores activos pueden producir más bienes y servicios. Es la política que prefiere el gran capital para aumentar su tasa de beneficio y mantener una alta tasa de desocupación que presiona a la baja el salario real de los trabajadores activos. Pero, más allá de la lógica capitalista, el aumento de la productividad debería traducirse en la reducción de la jornada laboral y en el aumento del tiempo libre dedicado a la plena realización del ser humano, como escribió Marx en los *Grundrisse* (1857)¹⁵.

Una prueba de la ineficacia de las teorías y de los métodos de Stiglitz para analizar la economía real es un informe que elaboró en 2002, encomendado por los grupos financieros Fannie Mae y Freddie Mac, en el que afirmaba que la actividad de dichos grupos, que garantizaban los préstamos hipotecarios concedidos por los bancos a clientes poco solventes, no implicaban prácticamente ningún riesgo para el sistema bancario. Según Stiglitz, el riesgo era del orden de entre uno y medio millón y uno y tres millones¹⁶. Contra las «previsiones» de Stiglitz, basa-

15 Paul Lafargue, que preconizaba una reducción drástica de la jornada laboral, escribió en 1881, al comienzo del capítulo tres de su libro *El derecho a la pereza*: «Un poeta griego de la época de Cicerón —Antíparos— cantaba en los siguientes términos la invención del molino de agua [para la molienda del trigo], que iba a emancipar a las mujeres esclavas y a traer la edad de oro: “¡Ahorrad el brazo que hace girar la piedra, oh, molineras, y dormid tranquilamente!”...».

16 Concluía el informe: «This analysis shows that, based on historical data, the probability of a shock as severe as embodied in the riskbased capital standard is substantially less than one in 500,000 —and may be smaller than one in three millions. Given the low probability of the stress test shock occurring, and assuming that Fannie Mae and Freddie Mac hold sufficient capital to withstand that shock, the exposure of the government to the risk that the GSEs will become insolvent appears quite low». En Joseph E. STIGLITZ, Jonathan M. ORSZAG y Peter R. ORSZAG, *Implications of the New Fannie Mae and Freddie Mac Risk-based Capital Standard*.

das en modelos matemáticos, las políticas de Fannie Mae y Freddie Mac contribuyeron en buena medida a desencadenar la crisis financiera que dura hasta hoy.

Paul Krugman, otra figura mediática, Premio Nobel de Economía en 2008, publicó en 2012 un libro con el título *Acabad ya con esta crisis. Subrayamos esta*. Es decir, no se trata de acabar con las crisis en general, con su cortejo de concentración de las riquezas y expansión de la miseria, sino de acabar con esta crisis.

El enfoque de Krugman aparece claro en la introducción de su libro («Y ahora, ¿qué hacemos?»). Allí dice que muchos se preguntan «¿Cómo ha pasado esto?». Y que él, en cambio, se pregunta: «Y ahora, ¿qué hacemos?». Y continúa: «Cada vez que leo artículos, académicos o de opinión, que analizan lo que deberíamos hacer para prevenir futuras crisis financieras (...) me despiertan cierta impaciencia». Más claro imposible: salir del pozo actual como fuere, pero sin cuestionar el sistema¹⁷.

El tercero al que queremos mencionar es Amartya Sen, elogiado e invocado indistintamente por neoliberales y antineoliberales. También, como Stiglitz, es un «abanderado» de la lucha contra la pobreza. En su libro *Development as Freedom*, pone en el centro de su reflexión la libertad individual y las condiciones que deben darse para que el individuo pueda elegir libremente lo que considera mejor para sí mismo. Sen (como Stiglitz y otros) olvida el carácter básicamente social e histórico de los sistemas económicos y de las relaciones económicas correspondientes. Por ejemplo, Sen considera al mercado (se sobreentiende

17 Un análisis crítico de las ideas de Stiglitz y Krugman puede verse en Paulo NAKATANI y Rémy HERRERA, «Crise financière ou... de surproduction?», disponible en <http://www.ucm.es/info/ec/jec12/archivos/A1FUNDAMENTOS%20ECONOMIA%20CRITICA/ORAL/NAKATANI-HERRERA/NAKATANI-HERRERA.pdf>.

Sobre Stiglitz también puede leerse de Jean-Marie HARRIBEY, «Commission Stiglitz: l'économie, la montagne et la souris», disponible en <http://alternatives-economiques.fr/blogs/harribey/2009/09/16/commission-stiglitz-1%E2%80%99economie-la-montagne-et-la-souris/>.

capitalista) como inherente a la naturaleza humana (compara el intercambio en el mercado con el diálogo entre los seres humanos) y pone en el centro de su reflexión a las libertades individuales en el contexto del pleno goce de las libertades democráticas. Parece ignorar cómo funciona realmente el mercado contemporáneo, dominado por los grandes monopolios y oligopolios, y que el poder económico está confiscando el poder de decisión en todos los órdenes (en cuanto a qué se produce, qué se consume, cómo se trabaja —si se consigue trabajo—, qué se lee, qué información se difunde y cómo se presenta esta, qué se piensa, cómo se ocupa el tiempo libre, etc.). Su fervor individualista y neoliberal le hace decir a Sen que la libertad permite a los individuos decidir lo que van a producir, olvidando que hace varios siglos que la producción es social y no individual. En todo caso, si hay individuos que deciden qué se produce, son los dirigentes de las empresas, en particular, de las grandes empresas transnacionales, y no los ciudadanos comunes. En cuanto a que los individuos en un régimen democrático pueden decidir qué es lo que van a consumir, cabe observar que las opciones de los pobres (no solo las opciones, sino las posibilidades mismas de consumir lo mínimo elemental) están limitadas justamente por sus bajos ingresos.

Para completar el panorama, se puede mencionar el esperpéntico informe (hecho público el 3 de enero de 2013) de Olivier Blanchard, economista francés, profesor del MIT (el muy reputado Massachusetts Institute of Technology) y desde 2008 economista jefe del Fondo Monetario Internacional, en el que se «explica» que las políticas de austeridad impuestas por el FMI a numerosos países han sido un error, resultado de un mal cálculo originado en la aplicación de una ecuación matemática inapropiada, no, como todo el mundo sabe, el resultado de decisiones de las élites políticas y económicas.

Es así como funciona el principio de autoridad de los personajes más visibles y prestigiosos en diversos dominios de las ciencias sociales y también de las ciencias llamadas «duras», promovidos por la élite dominante y por los monopolios mediáticos, que suscita la adhesión a sus ideas de la mayoría de los demás actores en su mismo campo, que forman una especie de cofradía y, en la medida en la que son mediatizados, la adhesión de la opinión pública en general. A veces, como hemos visto, se organizan en grupos académicos, en las universidades, en escuelas o

tendencias, en grupos de «reflexión», etc. Y suelen ser generosamente financiados por algunos Estados y/o por fundaciones. La fuerte influencia de todas estas variantes de la ideología y la cultura dominantes sobre las clases populares desarma a estas frente al sistema, lo que se ve claramente en las coyunturas electorales, en las que, por regla general, las mayorías optan alternativamente por dos variables prosistémicas: una vez por los partidos de centro izquierda y otra por los de centro derecha, con una tendencia todavía minoritaria pero creciente a inclinarse por la extrema derecha, más que por convicción positiva, por una sucesión de rechazos en función de las experiencias negativas.

Es muy acertada la observación que figura en la presentación del libro *Seminario de Economía Crítica TAIFA. Crítica a la economía ortodoxa*, de Miren Etxezarreta (coord.), publicado por la Universidad Autónoma de Barcelona en 2004:

(...) El predominio de la escuela neoclásica en la actualidad es de tal magnitud que prácticamente no se reconoce ningún otro tipo de pensamiento económico. El pensamiento económico neoclásico se ha convertido en «la ciencia económica» y es el único que se considera «serio, riguroso y científico». Todo intento de utilizar otros esquemas alternativos, incluso solo de aproximarse a otras escuelas para explorar su potencialidad, es rechazado con una mezcla de acritud y desprecio como retrasado y obsoleto.

Ni siquiera se le concede un lugar en el debate científico. Se postula su invalidez y se lo condena al ostracismo. En el mejor de los casos se lo considera como una curiosidad del pasado para aquellos que quieran revisar la evolución del pensamiento económico (...).

(...) El pensamiento neoclásico presenta insuficiencias insalvables tanto para explicar teóricamente la dinámica de la sociedad actual como para enfrentar los múltiples y graves problemas que existen en esta sociedad y orientar una acción transformadora de la misma...

Explicar teóricamente la dinámica de la sociedad actual para enfrentar los múltiples y graves problemas que existen en esta sociedad y orientar una acción transformadora de la misma debe ser un imperativo para los intelectuales que se sienten comprometidos con los trabajadores.

Un ilustre pensador argentino, Aníbal Ponce, dijo hace más de ochenta años:

Aunque la historia se va haciendo en la conciencia de los hombres, obedecemos en el fondo a corrientes poderosas que nos mueven. Sin el estudio profundo de la realidad social, sin el conocimiento acabado de sus pensadores y de sus teóricos, sin la reflexión crítica que suprime o suple las deficiencias de una ideología, sin la madurez que solo dan las meditaciones precozmente comenzadas, toda invocación a la revolución, por resonante que sea, no pasará más allá de un gesto o de un saludo¹⁸.

18 Aníbal PONCE, «Los deberes de la inteligencia», conferencia pronunciada en la Facultad de Ciencias Económicas de Buenos Aires el 30 de junio de 1930.

**3. DERECHOS HUMANOS,
ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES
HOY EN ESPAÑA**





PANORAMA Y EXIGIBILIDAD DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES¹

JAUME SAURA ESTAPÀ

Profesor titular de Derecho Internacional Público
de la Universidad de Barcelona, presidente del Instituto
de Derechos Humanos de Cataluña



1 Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación «La exigibilidad jurídica internacional de los derechos económicos, sociales y culturales en periodos de crisis» (Ministerio de Economía y Competitividad, DER2012-30652), así como del proyecto Consolider-Ingenio 2010 «El tiempo de los derechos» (CSD2008-00007). Actualiza y pone al día el *working paper* que, con el título «La exigibilidad jurídica de los derechos humanos», fue publicado en *Papeles El Tiempo de los Derechos*, 2 (2011).

La efectiva realización de los derechos económicos, sociales y culturales es uno de los retos que tiene planteada la teoría de los derechos humanos, máxime en tiempos de crisis económica global. La tradicional minusvaloración de estos derechos respecto de los de «primera generación» ha arrojado serias dudas sobre su *exigibilidad* y, en última instancia, su propia *juridicidad*. El objeto del presente artículo es analizar hasta qué punto y de qué modo son exigibles estos derechos, especialmente desde la perspectiva del Derecho internacional. Abordaremos así la naturaleza jurídica de los derechos económicos, sociales y culturales, las particularidades de su exigibilidad y las dimensiones de esta en Derecho internacional, inclusive en tiempos de crisis y recesión económica, con referencia a la situación en nuestro país.

1. Los DESC como categoría de derechos humanos

Si los grandes valores éticos que acompañan a la *dignidad humana* como fundamento de los derechos humanos son la *libertad* y la *igualdad*, los llamados derechos económicos, sociales y culturales (en adelante, DESC o, sencillamente, derechos sociales) responden sin duda al segundo de ellos ya que, como señala Pérez Luño, el punto en común de los distintos derechos que suelen englobarse en esta categoría «viene dado por su tendencia a pormenorizar las exigencias que se desprenden del principio de igualdad»². Sin embargo, tampoco debe llevarse esa separación entre valores hasta el último extremo, pues todos los dere-

2 Antonio-Enrique PÉREZ LUÑO, «Los derechos sociales y su significación actual», en Virgilio ZAPATERO e Isabel GARRIDO, *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, Cuadernos Democracia y Derechos Humanos, Universidad de Alcalá, 2009, p. 42.

chos humanos tienen dimensiones «de libertad y de igualdad, aunque la fundamentación de cada uno se base en una dimensión diferente de estos valores»³: la libertad formal y la igualdad ante la ley serían típicas de los derechos civiles y políticos; la libertad real, entendida como capacidad, y la igualdad material, como punto de llegada, de los derechos sociales⁴.

La pretendida dicotomía «libertad-igualdad» no es la única que se ha utilizado como argumento para minusvalorar los derechos sociales: la idea de derechos colectivos *versus* derechos individuales o de derechos de prestación *versus* derechos de abstención son otras disyuntivas que pretenden demostrar el carácter *inexigible* de los derechos sociales. Me interesa destacar este último argumento por ser el más elaborado y el que, en última instancia, inspira la escasa protección que la Constitución española depara a los derechos sociales. Según este razonamiento, los derechos sociales serían aspiraciones más bien indeterminadas, que «exigen por parte de los poderes públicos actuaciones positivas, a menudo con un coste más o menos elevado»⁵, incluyendo el imprescindible desarrollo legislativo para dotarlos de contenido y precisión jurídicos. Este planteamiento coincide con la configuración de los derechos sociales en la Constitución española, donde, como es sabido, no aparecen dentro del catálogo de derechos «fundamentales», sino entre los «principios rectores de la política social y económica» (artículos 39-52 CE), distinción que lleva acarreada, entre otras cosas, su *inexigibilidad* mientras no sean objeto de «desarrollo legislativo» (artículo 53.3 CE) y

3 Cristina MONEREO, «Una teoría de los derechos sociales es posible», en PISARELLO-VALIÑO, *Herramientas para la defensa de los DESC*, Barcelona, Observatori DESC, 2006, p. 15.

4 *Ibid.*, p. 16.

5 Gerardo PISARELLO, «Los derechos sociales y sus “enemigos”: elementos para una reconstrucción garantista», en Vanesa VALIÑO (coord.), *Defender y repensar los derechos sociales en tiempos de crisis*, Barcelona, Observatori DESC, 2009, p. 14.

la consiguiente incapacidad de recurrir directamente su vulneración en amparo ante el Tribunal Constitucional⁶.

Lo que cabe plantearse, sin embargo, es si esta dicotomía es «constancial» a los derechos sociales o forma parte de una deliberada opción política respecto de su protección. Para ello habría que empezar por identificar cuáles son los «derechos sociales», una cuestión mucho menos evidente de lo que podría parecer a simple vista.

Si tomamos como referencia los artículos 22 a 27 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, en combinación con la parte III (artículos 6 a 15) del PIDESC, cabe identificar los siguientes derechos humanos como DESC: derecho al trabajo y derechos en el trabajo (que incluyen sindicación y huelga, pero también toda una serie de derechos que permiten ejercer una ocupación en «dignidad»)⁷; derecho a la seguridad social; protección y asistencia a la familia, en especial madres y menores

6 Lo que, en realidad, tampoco cabe para todos los derechos civiles y políticos, sino solo para aquellos «derechos fundamentales y libertades públicas» enumerados en los artículos 14 a 29 CE. Además, tras la reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, operada por la LO 6/2007, de 24 de mayo de 2007, solo son admisibles los recursos que tengan una «especial trascendencia constitucional», lo que «se apreciará atendiendo a su importancia para la interpretación de la Constitución, para su aplicación o para su general eficacia, y para la determinación y contenido de los derechos fundamentales» (artículos 49 y 50 LOTC). *Vid.* Ana ESPINOSA DÍAZ, «El recurso de amparo: problemas antes, y después, de la reforma», *Revista para el Análisis del Derecho InDRET*, 29 de abril de 2010. *Vid.* en http://www.indret.com/pdf/722_es.pdf (consultado en octubre de 2012).

7 Respecto de los derechos específicamente laborales, merece la pena destacar la ingente labor desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo, en particular, su elaboración de «derechos fundamentales en el trabajo», tanto en la Declaración de 1998 como en la selección y promoción de los ocho «convenios fundamentales» a tal fin. *Vid.* Jaume SAURA *et al.*, «The UN Context for Sustainability Labelling and Certification», en Mar CAMPINS, *Sustainability Labelling and Certification*, Madrid, Marcial Pons, 2004, pp. 106-117; y Jordi BONET, *Mundialización y régimen jurídico internacional del trabajo. La Organización Internacional del Trabajo*

de edad; derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye alimentación (a lo que hoy habría que añadir agua potable y saneamiento)⁸, vestido y vivienda; derecho a la salud; derecho a la educación; y derecho a la cultura, que comprende tanto los derechos derivados de la propiedad intelectual como el derecho a disfrutar de la cultura y de los avances de la ciencia y la tecnología.

Sin embargo, este listado puede discutirse desde otras perspectivas jurídicas, pues tanto en el contexto europeo (protocolo 1 al Convenio Europeo) como español (artículo 27 CE), la educación se considera un derecho «fundamental» y se protege como tal, mientras que, en el caso europeo, los derechos culturales no aparecen ni siquiera en la Carta Social Europea⁹. Además, algunas «dimensiones» de estos derechos, como la protección de la familia o la libertad de sindicación, forman parte de los derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos¹⁰, sin olvidar que limitarnos al elenco enumerado en el párrafo anterior dejaría de lado la dimensión social de buena parte de los derechos de colectivos vulnerables, tal como los recogen los respectivos tratados y declaraciones de las Naciones Unidas: mujer, niños y niñas, trabajadores migrantes, personas con discapacidad, minorías y pueblos indígenas, etc.

como referente político-jurídico universal, Barcelona, Editorial Atelier-UB, 2007.

- 8 Vid. Jaume SAURA, «El derecho humano al agua potable y al saneamiento en perspectiva internacional», *Derechos y Libertades. Revista de Filosofía del Derecho y Derechos Humanos*, 26 (enero de 2012), época II, pp. 145-180.
- 9 La Carta Social Europea revisada (1996), aparte de pormenorizar algunos derechos sociales, sobre todo los laborales, aporta novedades al listado, como derechos de personas con discapacidad, de los trabajadores migrantes (pero solo de los Estados parte) y de las personas de avanzada edad, así como la protección contra la pobreza y la exclusión social.
- 10 Del mismo modo, el derecho a fundar y formar parte de sindicatos y el derecho de huelga son derechos fundamentales en el artículo 28 CE.

Así las cosas, cabe avanzar algunas reflexiones preliminares sobre la categoría de los derechos sociales:

- La ubicación de los derechos humanos en la categoría de derechos civiles y políticos o en la de derechos sociales no es tajante, sino que obedece a opciones de técnica legislativa. Muchos derechos comparten dimensiones de ambas categorías o no tienen un encaje claro en ninguna de ellas.
- Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales contienen tanto elementos prestacionales como elementos de abstención¹¹.
- Tanto los derechos civiles y políticos como los derechos sociales tienen un «contenido esencial» que podría ser exigible sin desarrollo normativo alguno¹², pero requieren en mayor o menor medida de desarrollo legislativo para dar de sí todas sus potencialidades¹³.

11 Por ejemplo, el derecho a la tutela judicial efectiva o al sufragio activo y pasivo requieren de un fuerte intervencionismo del Estado, no solo en desarrollo legislativo, sino en forma de provisión de jueces, magistrados y otros funcionarios, mesas electorales y organización electoral, etc. Del mismo modo, la mayor parte de derechos laborales se pueden resolver por vía legislativa sin ningún desembolso por parte del Estado: igual salario por igual trabajo; prohibición del trabajo infantil; seguridad e higiene en el trabajo... Claro que las normas deben acompañarse de un eficiente sistema de inspección, pero es que también la prohibición de la tortura, por ejemplo, debe ser *vigilada* por los órganos del Estado.

12 «El Comité es de la opinión de que corresponde a cada Estado parte una obligación mínima de asegurar la satisfacción de por lo menos niveles esenciales de cada uno de los derechos». Observación General n.º 3 (1990) del Comité DESC, párrafo 10.

13 Además de los anteriores ejemplos (tutela judicial, sufragio), derechos fundamentales como la libertad de asociación o la prohibición de la tortura solo se pueden realizar *efectivamente* si hay medidas de fomento y apoyo al asociacionismo (subvenciones y otras ayudas, además de la cesión de lugares de encuentro) y de formación de los cuerpos y fuerzas de seguri-

Así pues, la clave para determinar la exigibilidad de los DESC se hallaría en ser capaces de identificar ese «contenido esencial», que no tiene por qué ser especialmente «mínimo» o «básico», sobre el que se construyen los distintos derechos sociales. Es decir, superar el enunciado general del derecho («trabajo», «salud», «educación», «vivienda», etc.) y definir el contorno y alcance específico de cada uno de ellos¹⁴. Una operación que, por cierto, es igualmente imprescindible en el caso de los derechos civiles y políticos.

2. Exigibilidad vs. justiciabilidad de los derechos sociales

Afirma Martínez de Pisón que «la exigibilidad de los derechos sociales remite a la posibilidad de reclamar judicialmente el cumplimiento de las obligaciones derivadas»¹⁵. ¿Exigibilidad y justiciabilidad son

dad del Estado (si queremos prevenir y no solo sancionar la tortura y otros malos tratos). Piénsese, sin ir más lejos, en la doctrina de las «obligaciones positivas» de los Estados elaborada y desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos respecto de los derechos civiles y políticos del Convenio de Roma. Asimismo, cabe argumentar que un desalojo forzoso, sin justificación ni garantías judiciales, vulneraría el derecho a la vivienda del propietario o arrendatario; o que la imposibilidad para un niño/a de acceder a la educación primaria de forma «obligatoria y gratuita» (artículo 13.2 PIDESC) vulneraría el derecho a la educación. Y ello aunque no haya ninguna ley que desarrolle estos derechos.

- 14 Sobre el contenido esencial de los derechos sociales y el alcance de la interpretación de estos derechos, *vid.* dos *working papers* publicados en esta misma colección: Rafael DE ASÍS ROIG, «Un apunte sobre la interpretación de los derechos sociales», *WP 2*, 2009, y Felipe GÓMEZ ISA, «The Reversibility of Economic, Social and Cultural Rights in Crisis Contexts», *WP 1*, 2011.
- 15 Jesús MARTÍNEZ DE PISÓN, «Los derechos sociales: unos derechos controvertidos», en Virgilio ZAPATERO e Isabel GARRIDO, *Los derechos sociales como una exigencia de la justicia*, cit. *supra* nota 1, p. 98.

términos sinónimos? Entiendo que no, que el recurso judicial es solo una, aunque quizás la más potente, de las vías para exigir los derechos ante los poderes públicos. En este orden de cosas, Abramovich y Courtis distinguen dos tipos de «exigibilidad», directa e indirecta, que a su vez poseen distintas dimensiones¹⁶. La exigibilidad directa les permite hablar de *garantías normativas* (relativas al reconocimiento del derecho a escala nacional e internacional) y *garantías jurisdiccionales*, es decir, la posibilidad de reclamación ante los tribunales. Por su parte, la exigibilidad indirecta permite la defensa de los derechos sociales a través de la invocación de *principios generales* que se predicán de todos los derechos, como la igualdad y la no discriminación o el derecho a la tutela judicial efectiva. A esto último se refiere Pisarello como «justiciabilidad por conexión», esto es, la tutela de los derechos sociales en virtud de su relación con otros derechos «fundamentales»: «el derecho de audiencia (artículo 105 CE), a recibir información (artículo 20 CE), a participar en los asuntos públicos (artículo 23 CE), a no ser discriminado (artículo 14 CE) forman parte de un contenido de los derechos sociales perfectamente alegable ante los tribunales»¹⁷. Entre estos elementos destaca el derecho a la igualdad de trato y la no discriminación, como tendremos ocasión de señalar más adelante.

Así pues, la exigibilidad, en un sentido lato, tiene que ver con la concreción del alcance del derecho (su contenido esencial); la identificación de sus titulares, así como del responsable de hacerlo efectivo; y, solo por último, la existencia de vías formales de acceso de los primeros a los segundos para reclamarles en Derecho el respeto a los derechos de aquellos mediante el cumplimiento de las obligaciones de estos. Estas vías de acceso pueden ser jurisdiccionales, pero también administrativas u otras. De hecho, el mismo Martínez de Pisón reconoce que «cuando hablamos de exigibilidad nos referimos a los procedimientos

16 Víctor ABRAMOVICH y Christian COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, 2002.

17 Gerardo PISARELLO, «La justiciabilidad de los derechos sociales en el sistema constitucional español», en *Los derechos sociales como derechos justiciables: potencialidades y límites*, Albacete, Editorial Bomarzo, 2010, p. 57.

de reclamación para que los poderes públicos cumplan sus obligaciones de actuar», exigibilidad que «depende, las más de las veces, de aspectos relacionados con la técnica jurídica»¹⁸. De la misma manera, la «justiciabilidad» va a depender más de las leyes procesales que del carácter inherentemente exigible o no de determinado derecho.

Ello no obsta para afirmar que buena parte de los derechos sociales puedan ser «justiciables» en sentido estricto. En este sentido se ha pronunciado la Corte interamericana de derechos humanos al señalar que «entre los derechos llamados económicos, sociales y culturales hay también algunos que se comportan o pueden comportarse como derechos subjetivos exigibles jurisdiccionalmente». También el Comité DESC de la ONU ha establecido que el PIDESC contiene derechos que «cabría considerar de aplicación inmediata por parte de los órganos judiciales del Estado»¹⁹:

Aunque sea necesario tener en cuenta el planteamiento general de cada uno de los sistemas jurídicos, no hay ningún derecho reconocido en el Pacto que no se pueda considerar que posee en la gran mayoría de los sistemas algunas dimensiones significativas, por lo menos, de *justiciabilidad*. A veces se ha sugerido que las cuestiones que suponen una asignación de recursos deben remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales. Aunque haya que respetar las competencias respectivas de los diversos poderes, es conveniente reconocer que *los tribunales ya intervienen generalmente en una gama considerable de cuestiones que tienen consecuencias importantes para los recursos disponibles*. 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 dos grupos de derechos son indivisibles e interdependientes. También se reduciría drás-

18 Vid. Martínez DE PISÓN, p. 102.

19 Informes de la Corte Interamericana y del Comité DESC citados por Alfonso M. CHACÓN MATA, *Derechos económicos, sociales y culturales. Indicadores y justiciabilidad*, Bilbao, Universidad de Deusto-Instituto de Derechos Humanos, 2007, pp. 41 y 52.

ticamente la capacidad de los tribunales para proteger los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad²⁰.

En una observación general más reciente, relativa a la prohibición de la discriminación en el disfrute de los DESC, el comité ha señalado la exigibilidad de tal obligación al apuntar que «entre las instituciones que se ocupan de las denuncias de discriminación se suelen incluir los *tribunales*, las autoridades administrativas, las instituciones nacionales de derechos humanos y/o defensores del pueblo», que deben estar facultadas para proporcionar recursos eficaces («indemnización, reparación, restitución, rehabilitación», etc.) frente a las violaciones de derechos sociales, así como para «interpretar las garantías jurídicas internas de igualdad y no discriminación de manera que faciliten y promuevan la plena protección de los derechos sociales»²¹.

En cualquier caso, esta distinción entre justiciabilidad y la más amplia *exigibilidad* resulta especialmente pertinente si abordamos la cuestión desde la perspectiva del Derecho internacional porque, como es sabido, la ausencia de «justiciabilidad» es más bien la regla general en Derecho internacional. Pero esa carencia de mecanismos jurisdiccionales, al menos en el plano universal, no es óbice para considerar el respeto a los DESC tan exigible como lo puedan ser otras categorías de derechos, o, en general, cualquier obligación jurídica internacional.

20 Observación general n.º 9 (1998) del Comité DESC, «La aplicación interna del Pacto», párrafo 10. El subrayado es nuestro.

21 Observación general n.º 20 (2009) del Comité DESC, «La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del PIDESC)», párrafo 40.

3. El plano internacional: tenor de los pactos internacionales y mecanismos específicos de supervisión

En el plano internacional, la doctrina de la «universalidad, indivisibilidad e interdependencia»²² de los derechos humanos permite afirmar que derechos civiles y derechos sociales son igualmente exigibles desde el punto de vista jurídico. Además, ambas categorías de derechos vienen recogidas en sendos tratados internacionales (PIDCP y PIDESC) jurídicamente vinculantes para sus muchos Estados parte²³. Sin contar con que los tratados «especializados» (mujeres, niños, personas con discapacidad, etc.) enumeran indistintamente uno y otro tipo de derechos, como hace también la Declaración Universal.

Sin embargo, esa condición jurídicamente vinculante de las normas internacionales de protección de los derechos sociales no puede esconder que la *naturaleza* de las obligaciones que asumen los Estados al manifestar su compromiso en obligarse por uno y otro pacto sea distinta, ni que, hasta fecha muy reciente, los *mecanismos* de supervisión de uno y otro estuvieran muy desequilibrados.

3.1. Alcance de las obligaciones de los Estados en los pactos: el deber de progresar

Como se ha dicho hasta la saciedad, los dos pactos no solo difieren en la tipología de derechos enumerados, sino en la naturaleza de las obligaciones que se imponen a sus Estados parte. Así, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos establece obligaciones inmediatas y de resultado,

22 Se predica como mínimo desde la Declaración Final de la Conferencia de Viena (1993) hasta nuestros días (párrafo 4 del preámbulo del protocolo opcional al PIDESC de 2008), pasando por la Declaración del Milenio (2000), la Declaración del 60 aniversario de las Naciones Unidas (2005), etc.

23 En abril de 2013, el Pacto de Derechos Civiles contaba con 167 Estados parte, mientras que el PIDESC tenía 160.

mientras que el PIDESC prevé obligaciones de comportamiento. En el primero de estos tratados, los Estados parte se obligan

a *respetar* y a *garantizar* a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna (artículo 2.1 PIDCP).

Mientras que el segundo dice que los Estados parte deben

adoptar medidas (...), especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos (artículo 2.1 PIDESC).

Asimismo, merece la pena destacar que, de acuerdo con el PIDCP: «Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados *podrá interponer un recurso efectivo*» (artículo 2.3.a), lo que no tiene parangón en el PIDESC, aunque acabamos de ver que eso no excluye la justiciabilidad de los derechos sociales. Claro que, a cambio, buena parte de los derechos civiles y políticos pueden ser suspendidos «en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente» (artículo 4.1 PIDCP), lo que no sucede en el caso de los derechos sociales. Estos, a su vez, pueden ser objeto de limitaciones «por ley, solo en la medida compatible con la naturaleza de esos derechos y con el exclusivo objeto de promover el bienestar general en una sociedad democrática» (artículo 4 PIDESC). También resulta chocante la diferencia entre la cláusula de no discriminación de ambos pactos, que en el caso del PIDESC se matiza por lo que se refiere a extranjeros residentes en países en vías de desarrollo (artículo 2.3 PIDESC)²⁴.

Las diferencias en el alcance de las obligaciones internacionales de los Estados parte son innegables. Pero hay que subrayar que ello «no

24 Resulta criticable a mi entender que el Comité DESC haya pasado de puntillas sobre este particular en su observación general n.º 20, relativa precisamente a la no discriminación en materia de DESC (párrafo 30).

equivale a decir que el PIDESC no establezca obligaciones jurídicas auténticas, sino que se trata de deberes de diferente alcance»²⁵. Los Estados parte en el PIDESC no tienen por lo general que garantizar un resultado específico en beneficio de su población, pero *sí deben comportarse* de determinada manera. Como ha tenido ocasión de señalar el Comité DESC en una de sus primeras observaciones generales, relativa a la «ín-dole» de las obligaciones de los Estados parte en el pacto:

El concepto de *progresiva efectividad* constituye un reconocimiento del hecho de que la plena efectividad de todos los DESC en general no podrá lograrse en un breve periodo de tiempo. En este sentido, la obligación difiere de manera importante de la que figura en el artículo 2 del PIDCP (...). Sin embargo, el hecho de que la efectividad a lo largo del tiempo, o, en otras palabras, progresivamente, se prevea en relación con el Pacto *no se ha de interpretar equivocadamente como que priva a la obligación de todo contenido significativo*. (...) la frase debe interpretarse a la luz del objetivo general, en realidad la razón de ser, del Pacto, que es *establecer claras obligaciones para los Estados Partes con respecto a la plena efectividad de los derechos de que se trata*. Este impone así una *obligación de proceder* lo más *expedita y eficazmente* posible con miras a lograr ese objetivo. Además, todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga²⁶.

Además, respecto de ciertas dimensiones del pacto, como la no discriminación, sí existen «obligaciones inmediatas y de alcance general»²⁷.

25 Vid. Jaume SAURA, «La universalización de los derechos humanos», en Jordi BONET y Víctor SÁNCHEZ, *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, Barcelona, Editorial Huygens, 2008, p. 123.

26 Observación general n.º 3 (1990), párrafo 9. El subrayado es nuestro. Volvemos sobre la última afirmación de esta cita en el apartado 4 de nuestro estudio.

27 Observación General n.º 20 (2009), párrafo 7.

En todo caso, el reto desde el punto de vista de la exigibilidad de los derechos sociales radica en cómo evaluar esa obligación de comportamiento en un contexto en que también la supervisión de estos deberes en el plano internacional tiene distinto alcance en un caso y otro.

3.2. Supervisión del cumplimiento del PIDESC: el protocolo facultativo de 2008

3.2.a) El PIDESC es el único tratado de derechos humanos de Naciones Unidas (descontando la muy primigenia Convención contra el Genocidio) que no prevé el establecimiento de un órgano específico de supervisión de sus disposiciones. Como es sabido, el ECOSOC suplió esta deficiencia en 1985 con la creación del Comité DESC, que funciona a imagen y semejanza del resto de órganos de tratados²⁸.

Originariamente, el ECOSOC, y luego el Comité DESC, solo tenía competencia para recibir los «informes periódicos» de los Estados en los términos previstos en la parte IV del PIDESC. Aunque este mecanismo, que hallamos en todos los tratados de derechos humanos elaborados en el seno de la ONU, ha sido justamente tachado de débil, no podemos menospreciar su relevancia desde la perspectiva de la «exigibilidad» de los DESC a los Estados en el plano internacional. Una exigibilidad que no es idéntica a «justiciabilidad», sino que se refiere estrictamente al carácter vinculante de los compromisos asumidos por el Estado. Y, aunque dichos compromisos no se traduzcan en obligaciones de resultado, existen múltiples indicadores que pueden señalar con suficiente precisión si el Estado se halla en situación de vulneración o no de un derecho de realización progresiva.

Así lo ha interpretado desde el primer momento el Comité DESC, que en su primera observación general identificó como uno de los objetivos del sistema de informes periódicos «proporcionar una base sobre

28 Vid. Jaume SAURA, «El sistema de las Naciones Unidas de protección de los derechos humanos», en Jordi BONET y Víctor SÁNCHEZ, *Los derechos humanos en el siglo XXI: continuidad y cambios*, op. cit., p. 199.

la cual el propio Estado parte, así como el Comité, puedan evaluar de manera efectiva la *medida en que se han hecho progresos* hacia el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto». Para ello, el Comité apunta que «es importante *fijar metas específicas* con respecto a (por ejemplo) la reducción de la mortalidad infantil, el alcance de la vacunación de niños, el consumo de calorías por persona, el número de personas por cada miembro del personal médico, etc.». Y, dado que el Comité atribuye especial importancia al concepto de «realización progresiva» de los derechos pertinentes, «el Comité insta a los Estados Partes a que incluyan en sus informes *datos que permitan apreciar el progreso* logrado en adecuados plazos con respecto a la aplicación efectiva de los derechos pertinentes. Por la misma razón, es evidente que se requieren datos tanto cualitativos como cuantitativos a fin de evaluar de manera adecuada la situación»²⁹.

Chacón Mata ha desarrollado ampliamente esta idea de *indicadores* de los derechos sociales, que, para él, han de cumplir, entre otros, el objetivo de «*velar por el cumplimiento de los principios fundamentales de los derechos*, al determinar si se están realizando los derechos sin discriminación, y con suficientes progresos, suficiente participación popular y recursos efectivos y *velar por el acceso seguro, por medio de las normas e instituciones, a las leyes y un entorno económico propicio* que convierta los resultados derivados de la satisfacción de las necesidades en derechos efectivos»³⁰. Los indicadores han de permitir así, a escala internacional, evaluar tanto la exigibilidad directa como indirecta de los derechos sociales³¹. Como ha apuntado Gómez Isa, la falta de datos so-

29 Observación general n.º 1 (1989), párrafos 6 y 7. El subrayado es nuestro.

30 Vid. CHACÓN MATA, *Derechos económicos, sociales y culturales...*, cit. *supra*, pp. 74-75. También, Informe de Desarrollo Humano del PNUD, de 2000.

31 El autor realiza un ejercicio muy interesante de identificación de indicadores específicos para cada uno de los derechos del PIDESC. Para Chacón, por ejemplo, en el caso del derecho a la salud esos indicadores pueden tener carácter estructural (el reconocimiento del derecho a la salud en la Constitución y leyes nacionales, entre otros), de proceso (número de ins-

bre derechos sociales implica que los tribunales sean reticentes a tratar de la violación de estos derechos y que consideren que no pueden involucrarse en decisiones que corresponden a políticas públicas que deben ser adoptadas por los Gobiernos³².

3.2.b) Tras arduas negociaciones que se prolongaron por más de un decenio, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó el 10 de diciembre de 2008 un protocolo facultativo al PIDESC³³ por el que se establece un triple sistema de supervisión de los derechos reconocidos en el pacto. El protocolo no establece un nuevo órgano de supervisión del pacto, sino que se «habilita» al Comité DESC a ejercer las funciones previstas por el protocolo³⁴. Bajo esta premisa, los Estados parte en el protocolo se comprometen a aceptar la competencia del comité para conocer de quejas individuales, mientras que las otras dos funciones que establece el protocolo (quejas interestatales y actuación de oficio del Comité) se articulan como cláusulas opcionales.

Respecto de las *quejas individuales*, el protocolo sigue el esquema y contenido de los instrumentos universales al uso, con algunas particularidades. Las comunicaciones las pueden someter «individuos o grupos de individuos» en su propio nombre o en representación de otros, si

talaciones sanitarias con determinados servicios, etc.) y evolutivo (hechos que son resultado de las políticas de salud, como la tasa de mortalidad infantil o el porcentaje de mujeres que han sufrido mutilación genital). Vid. Chacón Mata, *Derechos económicos, sociales y culturales...*, cit. *supra*, p. 104-107.

32 Vid. GÓMEZ ISA, «The reversibility...», cit. *supra*, p. 8.

33 Resolución 63/117, de 10 de diciembre de 2008. La apertura a la firma se produjo en septiembre de 2009. El protocolo requiere únicamente diez ratificaciones para su entrada en vigor, lo que se ha producido el 5 de febrero de 2013, con la ratificación de Uruguay. El protocolo, pues, ha entrado en vigor el 5 de mayo de 2013. España es parte en el protocolo desde 2010.

34 Vid. el último párrafo del preámbulo.

bien en este último caso debe en principio constar el consentimiento de las presuntas víctimas (artículo 2).

Los requisitos de admisibilidad son prácticamente idénticos a los del protocolo facultativo del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, aunque algunos de ellos cobran aquí especial importancia. Por ejemplo, habrá que ver cómo interpreta el comité la exigencia clásica del agotamiento de los recursos internos, cuando precisamente una de las carencias que presentan muchos sistemas nacionales es la falta de justiciabilidad de los derechos enumerados en el Pacto (artículos 3.1 y 3.2.a)³⁵. Asimismo, parece que también cobrará especial significación la cláusula de irretroactividad del artículo 3.2.b por cuanto muchas violaciones de derechos sociales tienen carácter continuado en el tiempo³⁶. Otra especificidad del procedimiento respecto de sistemas parecidos es la capacidad que se otorga al Comité de desechar una demanda cuyo autor no haya sufrido un perjuicio claro, salvo que la comunicación «plantée una cuestión grave de importancia general» (artículo 4)³⁷.

Si se supera esta fase de admisión, el Estado tiene seis meses para hacer las observaciones que estime oportunas, y el Comité, vista la comunicación y estas observaciones, así como toda la documentación re-

35 En opinión de Catarina de Alburquerque, presidenta del grupo de trabajo encargado de redactar el protocolo, «si ces voies de recours ne sont pas efficaces, l'individu pourra aller directement devant le Comité. Or, l'absence d'effet direct des droits du Pacte devant le juge interne est une manifestation de cette inefficacité. Ainsi, l'individu pourra surmonter cet obstacle et aller directement aux Nations Unies». *Vid.* entrevista en *Revue de Droits Fondamentaux*, 7 (2009), [www.droits-fondamentaux.com](http://www.droits-fondamentaux.org/sites/www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7entcda.pdf) (<http://www.droits-fondamentaux.org/sites/www.droits-fondamentaux.org/IMG/pdf/df7entcda.pdf>), p. 4 (consultado en noviembre de 2012).

36 Otras condiciones de admisibilidad, en cambio, no parece que vayan a generar especial controversia: demanda manifestamente mal fundada, abusiva, anónima, etc.

37 En este caso parece que, en la estela del Protocolo 14 al Convenio Europeo, se extiende la discrecionalidad del órgano decisorio para prescindir de demandas, digamos, «testimoniales».

levante emanada de cualquier órgano u organismo del sistema de las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales universales o regionales, emitirá una opinión, con recomendaciones, dirigida a las «partes». A tal respecto, cabe señalar que:

- El protocolo prevé la posibilidad de solicitar y obtener del Comité la adopción de «medidas cautelares» en situaciones excepcionales y para impedir un posible daño irreparable a las víctimas (artículo 5).
- El Comité debe intentar, antes de entrar en el fondo del asunto, un arreglo amistoso entre las partes (artículo 7).
- Al examinar el asunto y, sobre todo, la adecuación de las medidas adoptadas por el Estado, se le recuerda al Comité que los Estados parte pueden tomar «una amplia variedad de posibles medidas políticas para la aplicación de los derechos establecidos en el Pacto» (artículo 8.4). Se debe aplicar, por tanto, una especie de principio *in dubio, pro Estado*³⁸.
- El Estado parte debe presentar observaciones al dictamen del Comité en un plazo de seis meses, incluyendo información sobre las medidas adoptadas a la luz de las recomendaciones del comité (artículo 9).

Todo el proceso es confidencial (artículos 6 y 8.2), si bien las conclusiones del Comité y el seguimiento que se haga al Estado deben hacerse públicos (artículo 16).

Junto al mecanismo de quejas individuales, los Estados pueden aceptar la competencia del Comité para conocer de otros dos tipos de asuntos. Por un lado, *quejas de otros Estados*, bajo condición de reciprocidad (artículo 10). Curiosamente, lo que en otros convenios se confi-

38 En este sentido, tiene razón Rafael de Asís cuando señala que «la interpretación de los derechos sociales es menos indeterminada que la del resto de derechos, pero que, sin embargo, la interpretación de las *medidas destinadas a la satisfacción de ese contenido* presenta un ámbito de indeterminación mayor» (el subrayado es nuestro). Vid. Rafael DE ASÍS, «Un apunte sobre la interpretación...», cit. *supra*, p. 5.

gura como el sistema cuasijurisdiccional por defecto aquí se caracteriza como (doblemente) facultativo. Por otro lado, *investigación de oficio* del comité cuando este disponga de «información fiable que indique la existencia de violaciones graves o sistemáticas» por parte del Estado de cualquiera de los derechos contemplados en el PIDESC (artículos 11 y 12).

La adopción del protocolo no da respuesta a la necesaria «justiciabilidad» de los derechos sociales en el plano interno³⁹, pero sí pone fin, a nuestro entender, al debate sobre la plena «exigibilidad» de estos derechos en el plano internacional. Destacan, a este respecto, el carácter «individual» de la demanda y la inclusión de todo el articulado del PIDESC, sin restricciones, entre los derechos «demandables».

3.3. Otras experiencias: el sistema de la Carta Social Europea y el Protocolo de 1995

En el plano europeo, el instrumento de reconocimiento de los derechos sociales tiene unas características tan originales que parece obligado hacer alguna referencia a él siquiera sea de forma sucinta⁴⁰.

Como es sabido, la Carta Social Europea, tanto en su versión original (1961) como revisada (1996), se plantea como un menú de derechos de entre los que los Estados parte pueden elegir con bastante libertad.

39 Al menos, directamente. Según Catarina de Albuquerque: «Le protocole va ainsi renouveler la question de l'effet direct des DESC devant le juge interne. En conclusion, il n'est pas exagéré de penser que le protocole peut créer en matière de DESC une révolution». *Revue de Droits Fondamentaux*, cit.

40 Sobre el sistema de la Carta Social Europea, puede consultarse, entre otros, F. JIMÉNEZ GARCÍA, «La Carta Social Europea (revisada): Entre el desconocimiento y su revitalización como instrumento de coordinación de las políticas sociales europeas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 17 (2009); y Jordi BONET PÉREZ, «The European Social Charter», en Felipe GÓMEZ ISA, *International Human Rights Law in a Global Context*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2009, pp. 689 y ss.

Respecto de su supervisión, el sistema solo prevé con carácter general un mecanismo de informes periódicos (tanto para los derechos reconocidos como respecto de los no reconocidos)⁴¹, si bien un protocolo adicional de 1995 ha instituido un sistema de «reclamaciones colectivas». El protocolo ha alcanzado un escaso número de Estados parte, apenas quince, lo que le resta efectividad⁴². Además, no otorga derechos individuales de reclamación, sino que permite el acceso al Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) únicamente a organizaciones europeas de empleados o trabajadores, organizaciones no gubernamentales inscritas en el registro del Consejo de Europa y organizaciones de trabajadores o empleadores del Estado parte reclamado. No solo la titularidad de la legitimación activa es colectiva, también lo es la naturaleza de la reclamación: no se trata de reclamar en nombre de particulares, ni de la propia entidad reclamante, por vulneración de un derecho individual; se trata más bien de manifestar una oposición jurídica a una legislación o práctica que se considera atentatoria contra los derechos sociales aceptados por parte del Estado reclamado.

Se trata de un procedimiento cuasijurisdiccional, pero con un innegable componente político (la resolución definitiva la toma el Comité de Ministros del Consejo de Europa) y no vinculante (ni el informe del CEDS ni la resolución del Comité de Ministros lo son). Con todo, debemos reiterar lo dicho más arriba. Las limitaciones procesales del sistema vienen dadas por la voluntad política de los Estados miembros del Consejo de Europa de fijar un umbral de «procesabilidad» más elevado para estos derechos que para los derechos recogidos en el sistema del Convenio de Roma. Pero el hecho de que, con todas las limitaciones que hemos señalado, se pueda reclamar ante un órgano imparcial que

41 Se aplica la parte IV de la Carta Social Europea de 1961, así como, parcialmente, el Protocolo de 1991, pese a que no está en vigor.

42 En realidad, esta baja participación es solo el reflejo extremo de un sistema de protección de derechos sociales que tampoco es universal en el Consejo de Europa. Solo 32 Estados han ratificado la Carta Social Europea (revisada) y aún hay cuatro Estados que no han ratificado la Carta Social en ninguna de sus versiones.

actúa conforme a Derecho por la vulneración de la Carta Social Europea demuestra una vez más que, desde el Derecho internacional, estos derechos y las obligaciones que de ellos se desprenden son perfectamente exigibles a los Estados.

4. Los derechos sociales en tiempos de crisis: la prohibición de regresión y la situación en España

4.a) La dimensión prestacional que tienen los derechos sociales, en la medida en la que se vincula a la disponibilidad económica de los Estados, hace que su satisfacción sea particularmente vulnerable a una crisis económica global como la que nos afecta desde 2008. La crisis económica conlleva una caída en los ingresos que percibe el Estado y los consiguientes recortes presupuestarios parece que tengan que afectar indefectiblemente a las partidas sociales (empleo, salud, educación, dependencia), que son las que consumen mayor porcentaje de los presupuestos públicos. También es cierto que la erosión de los derechos sociales, de los servicios ligados a su satisfacción y de la intervención del Estado en la vida pública no es en absoluto novedosa. Por el contrario, ha sido una constante desde los años 1990. Ello hace que algunos autores sean optimistas y vean la actual crisis como una oportunidad para reforzar los derechos sociales: «El fracaso flagrante de los principios que han inspirado la globalización neoliberal puede dar una oportunidad a la extensión y realización de los derechos sociales»⁴³. Lamentablemente, no parece que este diagnóstico se esté cumpliendo.

Con independencia de la legitimidad de las opciones de política económica, sí parece oportuno plantearse hasta qué punto son jurídicamente admisibles medidas regresivas en derechos humanos vigentes y exigibles, de realización progresiva. La crisis económica (y social) obliga a una redistribución del gasto público y deviene así un test de la exigibilidad de los derechos sociales que el Estado habrá de explicar ante las

43 Vid. MARTÍNEZ DE PISÓN, *op. cit.*, p. 106.

instancias internacionales de supervisión, de manera que, sobre la base de los hitos alcanzados en informes anteriores, se deberá valorar hasta qué punto está jurídicamente justificado un progreso demasiado menudado o incluso un retroceso.

Como hemos visto más arriba, el Comité DESC ha sido muy claro en el alcance jurídico del término *progresivo* y, en consecuencia, ha puesto la carga de la prueba en el Estado que adopte medidas «regresivas» en los ámbitos que abarcan los derechos sociales. Ya hemos leído en la observación general n.º 3 que «todas las medidas de carácter *deliberadamente retroactivo* en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga». Concepto que el Comité aplica en distintas observaciones generales relativas a derechos concretos. Por ejemplo, respecto del derecho a la salud:

Al igual que en el caso de los demás derechos enunciados en el Pacto, existe una *fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas* adoptadas en relación con el derecho a la salud. Si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, *corresponde al Estado Parte demostrar* que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte⁴⁴.

Con idéntico planteamiento, respecto del derecho a la alimentación el Comité dice que: «En el caso de que un Estado Parte aduzca que la limitación de sus recursos le impiden facilitar el acceso a la alimentación a aquellas personas que no son capaces de obtenerla por sí mismas, *el Estado ha de demostrar que ha hecho todos los esfuerzos posibles*

44 Observación general n.º 14 (2000), «El derecho a disfrutar del más alto nivel posible de salud (artículo 12)», párrafo 33. Casi idénticos son los párrafos 45 de la observación general n.º 13 (1999), relativa al derecho a la educación; y 19, de la observación general n.º 15 (2002) relativa al derecho al agua.

por utilizar todos los recursos de que dispone con el fin de cumplir, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas»⁴⁵. También respecto de dimensiones «conexas» de los derechos sociales, como la prohibición de discriminación, el comité ha dicho que «la falta de recursos para no acabar con el trato discriminatorio no es una justificación objetiva y razonable, a menos que el Estado parte se haya esforzado al máximo por utilizar todos los recursos de que dispone para combatirlo y erradicarlo con carácter prioritario»⁴⁶. Además, se nos aparece como crucial la concreción de unos contenidos esenciales que no admitirían regresión bajo ninguna circunstancia⁴⁷.

La gravedad y generalización de la situación de déficit público ram-pante y escaso crecimiento económico ha movido al comité DESC, a través de su presidenta, a remitir una carta abierta a los Estados parte en el PIDESC en que se recuerda que todos ellos «deben evitar en todo

45 Observación general n.º 12 (1999), párrafo 17. Principio de no regresividad al que no fue ajeno nuestro intérprete constitucional en su primera jurisprudencia, tanto en lo relativo a derechos laborales (STC 81/1982) como al régimen de la Seguridad Social (STC 37/1994).

46 Observación general n.º 20 (2009), párrafo 13.

47 El comité ha dicho que: «El Pacto se viola cuando un Estado no garantiza la satisfacción de, al menos, el nivel mínimo esencial necesario para estar protegido contra el hambre» (observación general n.º 11 (1997), párrafo 7). En el contexto del derecho a la educación, ha identificado como contenido esencial: «El velar por el derecho de acceso a las instituciones y programas de enseñanza públicos sin discriminación alguna; porque la enseñanza corresponda a los objetivos expuestos en el párrafo 1 del artículo 13; proporcionar enseñanza primaria a todos, de conformidad con el apartado a) del párrafo 2 del artículo 13; adoptar y aplicar una estrategia nacional de educación que abarque la enseñanza secundaria, superior y fundamental; y velar por la libre elección de la educación sin la intervención del Estado ni de terceros, a reserva de la conformidad con las normas mínimas en materia de enseñanza» (observación general n.º 13 (1999)). Y aún ha detallado más estos contenidos en el párrafo 12 de la observación general n.º 14 (2000) relativa al derecho a la salud y 37 de la observación general n.º 15 (2002) relativa al derecho al agua.

momento tomar decisiones que puedan llevar a la denegación o infracción de los derechos económicos sociales y culturales», derechos que deben «respetar, proteger y realizar» mediante la adopción de leyes y políticas dirigidos a la mejora en el acceso universal a servicios y bienes básicos de salud, educación, vivienda, seguridad social y vida cultural, entre otros⁴⁸. Con todo, si la crisis económica y financiera impide la realización progresiva de los DESC o incluso lleva a cierta regresión, los Estados deben respetar al menos cuatro condiciones en sus ajustes, que no son sino la reafirmación de lo que venimos afirmando en los párrafos anteriores:

(...) first, the policy is a temporary measure covering only the period of crisis; second, the policy, or a failure to act, would be more detrimental to economic, social and cultural rights; third, the policy is not discriminatory and comprises all possible measures, including tax measures, to support social transfers to mitigate inequalities that can grow in time of crisis and to ensure that the right of the disadvantaged and marginalized individuals and groups are not disproportionately affected; fourth, the policy identifies the minimum core content of rights, or a social protection floor, as developed by the ILO and ensures the protection of this core content at all times⁴⁹.

Aunque no hay prohibición absoluta de regresión y el Estado dispone de cierto «margen de apreciación», la carga que se le impone para justificar las regresiones es notable: temporalidad de la medida; necesidad y proporcionalidad; no discriminación y agotamiento de todas las medidas alternativas; y respeto absoluto de los elementos esenciales de los DESC. Con estas condiciones, que se fundan en la plena «exigibilidad» de los derechos sociales en Derecho internacional positivo incluso en tiempos de crisis, los derechos sociales se erigen como dique jurídico frente a regresiones injustificables, ideológicas, presuntamente amparadas en esa situación de crisis socioeconómica que estamos viviendo

48 *Vid.* carta de Ariranga G. Pillay, presidenta del comité DESC, de 16 de mayo de 2012, en <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/LetterCESCRtoSP16.05.12.pdf> (consultada en noviembre de 2012).

49 *Ibid.*

en la actualidad. Se hace evidente también la necesidad de trabajar en la formulación y desarrollo de «indicadores» que permitan valorar el alcance de la satisfacción de cada uno los DESC tanto en tiempo de bonanza como en época de crisis.

4.b) Aunque el Comité DESC no ha llegado a definir qué entiende exactamente por «medidas deliberadamente regresivas», es posible atribuir un triple contenido, no necesariamente excluyente, a estos términos. En perspectiva económica, sería regresiva la reducción presupuestaria de los recursos dedicados por el Estado a la satisfacción de los derechos sociales. En perspectiva jurídica, la adopción de normas que derogan o limitan derechos reconocidos en leyes anteriores. Y, en perspectiva material, que el resultado de políticas públicas adoptadas por el Estado (incluido el resultado de los dos primeros análisis) redujese efectivamente el goce y disfrute de derechos sociales internacionalmente reconocidos. A nuestro entender, hallamos ejemplos de las tres perspectivas en el caso español, que en ningún caso se ajustan a los criterios que propone el Comité DESC (temporalidad, necesidad, etc.).

- En los Presupuestos Generales del Estado del Reino de España para el ejercicio 2012 el llamado «gasto social» representaba alrededor del 56 por ciento del total. Sin embargo, respecto del año anterior, el gasto público en educación y en medidas de fomento del empleo cayó un 22 por ciento y el de salud, un 6 por ciento. En cambio, en seguridad ciudadana e infraestructuras se mantenía el gasto del año anterior y la Casa del Rey perdía únicamente un 2 por ciento⁵⁰. En los presupuestos de 2013, el gasto social continúa representando alrededor del 50 por ciento de los Presupuestos Generales del Estado, pero el gasto real en salud baja un 22 por ciento y el de cultura un 19 por ciento, mientras que la media de ajuste del conjunto de ministerios es del -8,9 por

50 Vid. «El recorte en gasto social castiga la educación, la cultura y la sanidad», diario *Público*, 4 de abril de 2012.

ciento⁵¹. Por no referirnos a gastos suntuarios, como la participación en el proyecto de caza europeo (Eurofighter), que nos cuesta unos cinco mil millones de euros anuales⁵² o lo que ha costado el «rescate» de las entidades financieras en nuestro país⁵³.

- En segundo lugar, la reforma laboral o la reforma sanitaria son ejemplos fehacientes de regresiones normativas sobre derechos humanos reconocidos en la legislación española. En el primer caso⁵⁴, la regresión es patente en aspectos como el abaratamiento del coste del despido o la alteración unilateral por la empresa de las condiciones de trabajo, pero, sobre todo, hay una seria afectación a un elemento de los derechos en el trabajo reconocido como fundamental por la OIT, como es la negociación colectiva⁵⁵. En el ámbito de la salud, se incurre en una flagrante discriminación de las personas que se hallan en España de forma irregular, a los que se expulsa del Sistema Nacional de Salud, discriminación que no viene amparada ni por la Constitución ni por el PIDESC⁵⁶.

51 Vid. «Todas las claves de unos presupuestos muy restrictivos», *El País*, 29 de septiembre de 2012. Por cierto, el recorte para la Casa del Rey es solo del 4 por ciento.

52 Vid. «España debe 750 millones de euros por el Eurofighter», *El Mundo*, 14 de octubre de 2011.

53 Más de 50 000 millones de euros. Vid. Juan PORTILLO, «Las 10 claves del rescate europeo a la banca española», *Cinco Días*, 9 de junio de 2012.

54 Ley 3/2012, de 6 de julio, de Medidas Urgentes para la Reforma del Mercado Laboral que sustituye al Real Decreto-Ley 3/2012, de fecha 10 de febrero.

55 Vid. Amparo MERINO, *La negociación colectiva tras las reformas de 2012*, Valencia, Editorial Bomarzo, 2012.

56 El Comité DESC habla abiertamente de «discriminación» a inmigrantes y gitanos, «en particular por lo que respecta al empleo, la vivienda, la salud y la educación». Más adelante, se refiere directamente a la reforma de la Ley de Extranjería, que recorta «los derechos de acceso de los inmigrantes

De todas maneras, quizás la norma que de manera más flagrante vulnera los derechos sociales, al menos potencialmente, es la reforma constitucional perpetrada en apenas unos días a finales del verano de 2011 y conforme a la cual la estabilidad presupuestaria pasa a ser dogma. La Constitución incluye ahora un régimen de prioridad absoluta en el pago de los créditos para satisfacer intereses y capital de la deuda pública⁵⁷. En otras palabras, si hay que elegir entre gasto social y pago de deuda pública, con miras al objetivo del déficit cero, se pagan las deudas.

- Finalmente, los resultados de las políticas públicas españolas de los últimos años en el bienestar material de la población son bien patentes. El Comité DESC ha manifestado su preocupación «por la reducción de los niveles de protección efectiva de los derechos consagrados en el Pacto que ha resultado de las medidas de austeridad adoptadas por el Estado parte, perjudicando de forma desproporcionada al disfrute de sus derechos por las personas y los grupos desfavorecidos y marginados»⁵⁸. Según informes de Caritas y la Fundación FOESSA, «la renta disponible por persona cayó en términos reales cerca de un 9 por ciento entre 2007 y 2010», mientras que la desigualdad sufría un «rápido aumento», con un índice Gini que pasó de 0,313 en 2007 a 0,339 en 2010⁵⁹. Con datos de la Encuesta de Condiciones de Vida del

en situación irregular a los servicios públicos de salud». *Vid.* Consejo Económico y Social, «Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité DESC. España», doc. E/C.12/ESP/CO/5, de 6 de junio de 2012, párrafos 11 y 19.

57 *Vid.* Reforma del artículo 135 de la Constitución Española, de 27 de septiembre de 2011, en Boletín Oficial del Estado del mismo día. En particular, párrafo 3.

58 *Ibid.*, párrafo 8.

59 *Vid.* L. AYALA, «Los indicadores sociales», en Fundación FOESSA-Caritas, *Exclusión y desarrollo social. Análisis y perspectivas 2012*, Madrid, 2012, p. 6.

INE correspondiente a 2011, el informe coincide con lo dicho por el Comité DESC: «La proporción de hogares por debajo del umbral de pobreza es cercana al 22 por ciento»⁶⁰. Los datos provisionales de 2012 denotan un ligero descenso de esa tasa (21,2 por ciento)⁶¹, que, con todo, es una de las más elevadas de la Unión Europea⁶². Además, el INE también evalúa la «tasa de riesgo de pobreza y *exclusión social*», que se eleva a un alarmante 26,8 por ciento de la población⁶³. De los más de doce millones de personas que se hallan en esta situación de riesgo, tres millones y medio han entrado en ella en el periodo que media entre 2008 y 2011⁶⁴.

5. Reflexiones conclusivas

Los derechos sociales son derechos humanos, imprescindibles para satisfacer una parte importante del valor de la dignidad humana. Una vez positivizados en Derecho nacional o internacional, generan obligaciones en los Estados tanto de carácter positivo como de corte abstencionista, tal como sucede con los derechos civiles y políticos. Son, pues, derechos en sentido jurídico del término, y, por tanto, son exigibles tanto en el plano nacional como en el internacional. Cada uno de ellos tiene un alcance y un contenido perfectamente delimitable de carácter esencial que permite señalar el tenor de las obligaciones que tiene un

60 *Ibid.*, p. 11. Aclaran que el umbral de pobreza para una persona sola en 2010 se situaba en 7800 euros anuales.

61 *Vid.* INE: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/p453/provi/l0/&file=01002.px&type=pcaxis&L=0> (consultado en marzo de 2013).

62 *Ibid.*, p. 13. Solo nos superan Rumanía y Letonia.

63 *Vid.* INE: <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?path=/t25/p453/provi/l0/&file=01005.px&type=pcaxis&L=0> (consultado en marzo de 2013).

64 *Vid.* informe *Nuevas propuestas para nuevos tiempos*, European Anti-Poverty Network, Documento de EAPN-ES/2012, p. 16.

Estado para su satisfacción. Un contenido esencial que coincide con el contenido exigible jurídicamente. Aunque no siempre con el contenido exigible *judicialmente* debido a las limitaciones de la leyes procesales.

En el plano internacional, la exigibilidad de estos derechos está ligada a la propia estructura del Derecho internacional, escasamente jurisdiccional. Con todo, con la adopción del protocolo facultativo al PIDESC, dejan de existir diferencias significativas entre la exigibilidad de los derechos civiles y políticos y de este grupo de derechos.

El carácter progresivo de las obligaciones de los Estados respecto de los DESC no es contradictorio con su exigibilidad, como prueba precisamente que, en tiempos de crisis como el actual, los Estados no tienen un derecho irrestricto a deshacer los logros alcanzados en materia social, sino que, por el contrario, tienen el deber de seguir progresando, o, al menos, de mantener lo alcanzado, salvo que les sea materialmente imposible. La carga de la prueba de esa imposibilidad recae en el Estado que realiza o permite regresiones deliberadas en la satisfacción de los derechos sociales, y en ningún caso justifica recortes sobre los contenidos esenciales de estos derechos. En nuestra opinión, los ajustes presupuestarios y regresiones en el alcance de los derechos sociales que se están operando en España no satisfacen los distintos test justificativos que propone el Comité DESC.



EL DERECHO A LA SANIDAD: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

LUIS ANDRÉS GIMENO FELIU

Médico de familia y profesor asociado
de la Universidad de Zaragoza



Salud y sus determinantes

En primer lugar, deberíamos establecer una pequeña diferencia entre salud y sanidad. Por salud podríamos referirnos a la «posibilidad que tiene una persona de gozar de una armonía biopsicosocial, en interacción dinámica con el medio en el cual vive». Entendemos por sanidad, sin embargo, al «conjunto de servicios gubernativos ordenados para preservar la salud del común de los habitantes de la nación, de una provincia o de un municipio». En este sentido podemos utilizarlo como sinónimo de sistema sanitario.

Una vez hecha esta matización, vamos a intentar clarificar cuáles son los determinantes de la salud de las personas y las poblaciones.

Podemos comenzar recordando en estos tiempos de «catástrofe social» otra catástrofe que tuvo lugar el 14 de abril de 1912. El *Titanic* se hundía en el Atlántico con más de dos mil doscientas personas a bordo, falleciendo algo más de mil quinientas. Pero la probabilidad de morir en esa catástrofe no fue igual para todo el mundo. La tripulación falleció casi al 100 por ciento, los pasajeros de 3.^a clase fallecieron alrededor del 70 por ciento, los de 2.^a clase alrededor del 20 por ciento, mientras que menos del 5 por ciento de pasajeros de 1.^a clase perdieron la vida aquella noche. ¿Casualidad? No tanto.

La Comisión de Determinantes Sociales de la Salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) presentó en el año 2009 su informe «Subsanar las desigualdades en una generación. Alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud»¹. Este informe es uno de los documentos clave en la actualidad donde se re-

1 WORLD HEALTH ORGANIZATION, «Subsanar las desigualdades en una generación: alcanzar la equidad sanitaria actuando sobre los determinantes sociales de la salud», Organización Mundial de la Salud, 2009.

sume la evidencia científica sobre la salud y sus determinantes sociales. Para la Comisión sobre Determinantes Sociales de la Salud, «reducir las desigualdades en materia de salud es un imperativo ético. La injusticia social está acabando con la vida de muchísimas personas». El informe final de esta comisión identifica aspectos cruciales de las condiciones de vida cotidianas y de los factores estructurales subyacentes que las influyen y sobre los que es preciso actuar. El informe proporciona un análisis de los determinantes sociales de la salud y ejemplos concretos de medidas que han demostrado su eficacia para mejorar la salud y la equidad en materia de salud en países de todos los niveles de desarrollo socioeconómico. Sus recomendaciones plantean tres líneas prioritarias de actuación:

1. Mejorar las condiciones de vida, es decir, las circunstancias en las que la población nace, crece, vive, trabaja y envejece.
2. Luchar contra la distribución desigual del poder, el dinero y los recursos, esto es, los factores estructurales de los que dependen las condiciones de vida, a nivel mundial, nacional y local.
3. Medir la magnitud del problema, evaluar las intervenciones, ampliar la base de conocimientos, dotarse de personal capacitado en materia de determinantes sociales de la salud y sensibilizar a la opinión pública a ese respecto.

Ya Tomas McKeown en 1979 en su célebre texto *The Role of Medicine: Dream, Mirage, Or Nemesis?*² recordaba cómo el control de la tuberculosis en Inglaterra durante los siglos XIX y XX no había sido posible gracias a los avances en vacunas o antibióticos sino a las mejoras socioeconómicas de la sociedad.

En EE. UU. se ha estimado que solo con que un 10 por ciento más de la población tuviera estudios universitarios se «salvarían» más de ciento veinte mil vidas³. En España esta realidad también ha sido com-

2 T. MCKEOWN, *The Role of Medicine: Dream, Mirage, Or Nemesis?*, Princeton University Press, 1979.

3 «County health calculator», disponible en: <http://countyhealthcalculator.org/> (consultado en 2013).

probada en numerosos estudios. Recientemente, el Gobierno de España creó la Comisión Nacional para Reducir las Desigualdades Sociales en Salud. Esta comisión ha realizado a nivel estatal un trabajo similar al de la Comisión de Determinantes Sociales de la OMS⁴ encontrando similares resultados: las clases socioeconómicas más desfavorecidas tienen menor esperanza de vida, mayor número de enfermedades y peor calidad de vida que las clases sociales más pudientes. Debe resaltarse que este gradiente se da de abajo (pobres) a arriba (ricos) y atraviesa todas las clases sociales, no reduciéndose a un problema entre los extremos de la sociedad.

De hecho, debemos recordar que, en lo relativo a nuestra salud, está demostrado que nuestro código postal es tan importante como nuestro código genético⁵. Por ejemplo, en Madrid, la mortalidad en barrios empobrecidos como San Blas duplica la de la media de la comunidad o triplica la de zonas ricas, como Tres Cantos⁶.

Wilkinson y Pickett tienen numerosos trabajos al respecto que han sido recientemente resumidos en su libro *Desigualdad: Un análisis de la (in)felicidad colectiva*⁷. Estos autores demuestran que, en el nivel de los países, la pobreza se correlaciona claramente con malos indicadores en salud, pero esto es especialmente relevante hasta rentas per cápita

-
- 4 COMISIÓN NACIONAL PARA REDUCIR LAS DESIGUALDADES SOCIALES EN SALUD, «Avanzando hacia la equidad. Propuesta de políticas e intervenciones para reducir las desigualdades sociales en salud en España», Ministerio de Sanidad y Política Social, 2010.
 - 5 R. COFIÑO FERNÁNDEZ, «Tu código postal es más importante para tu salud que tu código genético (1)». *Aten. Primaria*, 45 (3) (marzo de 2013), pp. 127-128.
 - 6 J. SEGURA, «Un viaje en tren por las desigualdades en mortalidad: desigualdades sociales en salud en la Comunidad de Madrid» (15), 2011, disponible en http://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/2011/07/13/132690 (consultado en 2013).
 - 7 R. G. WILKINSON, K. PICKETT y L. VIDAL, *Desigualdad: un análisis de la (in)felicidad colectiva*, Madrid, Turner Publicaciones, 2009.

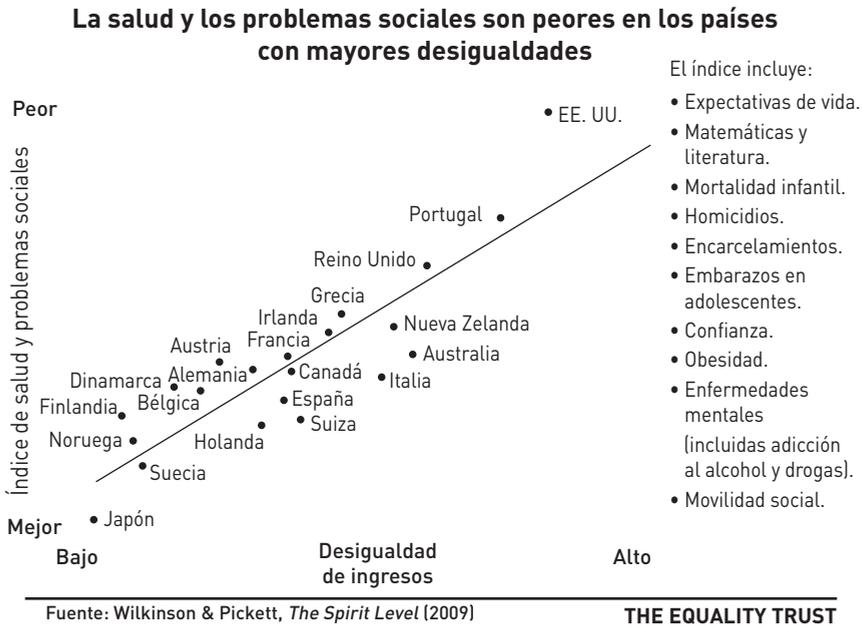


Gráfico 1. Salud y problemas sociales

medias de alrededor de 2000 dólares. A partir de esa cifra (países de desarrollo medio y alto) se ha comprobado que, a mayor desigualdad, peor es el estado de salud, tanto de los más empobrecidos como de la población situada en los estratos más favorecidos de la sociedad.

Estos aspectos son especialmente relevantes en España, ya que somos uno de los países de la UE con mayor desigualdad y, además, esta se ha agudizado en los últimos cuatro años de esta crisis estafa que estamos viviendo. Todo esto, como hemos visto, empeora la salud de los españoles en mayor medida de lo que sería esperable.

Uno de los indicadores más empleados para medir la desigualdad de una sociedad es el índice de Gini, siendo cero la sociedad más igualitaria (todos los individuos tienen la misma riqueza) y 100, la más desigual (toda la riqueza es poseída por un solo individuo de esa sociedad). En 2008 el índice de Gini de España era de 31,3 frente a 30,8 de media en los países de la UE-27. En 2010 el índice de España había empeorado hasta 33,9, mientras el europeo se había reducido a 30,5. El otro indica-

El grado de desigualdad frecuentemente empleado es la ratio 80/20, que es la relación entre los ingresos medios del 20 por ciento de la población más rica y los ingresos medios del 20 por ciento de la población más pobre. En 2008 el índice 80/20 de España era de 5,6 frente a 5,1 de media en los países de la UE-27. En 2010 el índice de España había empeorado hasta 7,5, en tanto que el europeo se había mantenido en 5,2. Cada día la diferencia entre ricos y pobres es mayor en nuestro país, con las nefastas consecuencias sociales y sanitarias que esto conlleva.

Podríamos resumir lo dicho hasta ahora en la siguiente frase: «La pobreza y la desigualdad matan». Por tanto, todo lo que lleva a incrementar la desigualdad tiende a disminuir la salud de las personas y todas las medidas que tiendan a crear una sociedad más igualitaria y cohesionada ayudan a mejorar la salud y el bienestar de la sociedad.

Estamos acostumbrados a presentar «decálogos» sobre muchos aspectos, siendo de los más frecuentes los relativos a la salud, que incluyen consejos del tipo no fumar, no beber alcohol, realizar una alimentación saludable, vacunarse, realizar ejercicio físico... Estos consejos son básicamente correctos aunque suelen referirse a conductas individuales. A la luz de todo lo que acabamos de comentar, vamos a presentar un decálogo saludable en relación con los determinantes sociales de la salud. Se trata de una adaptación del decálogo presentado por Dave Gordon en 1999 con el título: «An Alternative Ten Tips for Staying Healthy»⁸ y, aunque realizado en el contexto de la sociedad norteamericana, puede darnos pistas importantes sobre cómo reenfocar la salud de nuestras poblaciones:

1. No sea pobre. Si puede, deje de serlo. Si no puede, trate de no ser pobre por mucho tiempo.
2. No viva en un área con privaciones; múdese.
3. No trabaje en un empleo manual estresante y mal remunerado.

8 D. GORDON, «Estilos de vida y condiciones de vida: An Alternative Ten Tips for Staying Healthy», disponible en: <http://saludcomunitaria.wordpress.com/2012/05/19/estilos-de-vida-y-condiciones-de-vida-an-alternative-ten-tips-for-staying-healthy/> (consultado en 2013).

4. No viva en un vertedero, en una vivienda de mala calidad o en la calle.
5. Sea capaz de pagarse unas vacaciones anuales.
6. No pierda su trabajo.
7. No tenga padres pobres.
8. Reclame todos los derechos que le corresponden si está enfermo o desempleado.
9. No viva cerca de una carretera congestionada o de una fábrica contaminante.
10. Aprenda a rellenar formularios complejos de subsidios antes de convertirse en un indigente.

Repercusión del sistema sanitario en la salud

Después de haber explicado que la salud de las poblaciones depende de muchos factores, especialmente de los socioeconómicos, vamos a profundizar en cómo el sistema sanitario también tiene su influencia (importante aunque mucho menor que los factores que acabamos de comentar).

Inicialmente, recordaremos esquemáticamente los distintos modos de organizar los sistemas sanitarios⁹:

1. Modelo de pago por acto «privado»: es aquel modelo en el que el paciente acude a un médico (o a cualquier profesional sanitario) y, previo pago, recibe la atención que solicita. Podríamos decir que es el modelo más antiguo y que se sigue empleando en países empobrecidos y, en menor medida, en muchas de las sociedades más ricas, especialmente entre personas de clase social alta. Tiene el gran defecto de que no siempre el paciente está en

9 E. DE MANUEL KEENOY y J. I. DE OLEAGA USATEGUI, «Sistemas de salud en los países desarrollados», en A. MARTÍN ZURRO y J. F. CANO PÉREZ (eds.), *Atención primaria: conceptos, organización y práctica clínica*, Barcelona, Elsevier, 2003, pp. 16-45.

disposición de pagar la atención sanitaria en el momento en el que la precisa, provocando tal circunstancia una gran vulnerabilidad.

2. Modelo de seguros privados: para protegerse de la incertidumbre que supone el presentar una enfermedad que pueda ocasionar gastos sanitarios importantes y gravosos, aparecen los distintos modelos de seguro médico. La persona, de manera voluntaria, paga una cantidad periódicamente, que le da derecho a unas prestaciones, previamente pactadas con la compañía de seguros, en el momento de padecer una enfermedad. Este modelo tiene sus antecedentes en las mutuas de artesanos y sigue existiendo de manera complementaria en muchas sociedades ricas, tratándose de un modelo muy generalizado en EE. UU.
3. Modelo de Seguridad Social o modelo Bismarck. Es una profundización y mejora del anterior. El Gobierno legisla la obligación de que todos los trabajadores «coticen» para tener garantizado este seguro médico. Esta cotización forma parte del «salario» del trabajador, pero no llega a percibirla, ya que es descontada previamente de su nómina. Supone una mejora respecto al anterior ya que conlleva una obligación para el empresario y el trabajador. Se ha ligado su implantación a una manera de garantizar asimismo el rendimiento productivo del obrero, puesto que cuanto antes cure de su patología, antes puede incorporarse a su puesto de trabajo. Es el modelo desarrollado en España durante la dictadura franquista desde 1942 a partir del Seguro Obligatorio de Enfermedad, al que también se asociaron otras prestaciones, como la pensión, el «paro» y la «baja médica». Diversos países de Europa siguen manteniendo este sistema, como Alemania y Francia.
4. Modelo de Sistema Nacional de Salud o modelo Beveridge. El principal referente es el National Health Service (NHS) británico. Implantado tras la Segunda Guerra Mundial, pasa a considerar la atención sanitaria como un derecho humano universal y, por tanto, aboga por un sistema sanitario de cobertura universal (solo por el hecho de ser ciudadano), financiado vía impuestos generales del Estado (como lo están la educación, la justicia, la

seguridad, la defensa...) y sin copagos (o mínimos) en el momento de recibir la atención. Está vigente en países como Reino Unido, Canadá y países nórdicos. España asumió este modelo a partir de la Ley 14/86 General de Sanidad. En general, como ya veremos, es considerado el mejor modelo en cuanto a obtener los mejores resultados en salud, ser equitativo y más eficiente (entendido este término como obtención de mejores resultados a mismo coste) que los anteriores.

En el informe de la Organización Mundial de la Salud del año 2000 el sistema sanitario español fue considerado el séptimo mejor del mundo¹⁰. En realidad, era el tercero en cuanto a países comparables (solo por detrás de Francia e Italia), ya que por delante de España se encontraban «países ciudades», como San Marino, Andorra, Malta y Singapur.

Para realizar esta clasificación (primera y última vez que la OMS ha realizado este trabajo ya que levantó muchas «ampollas»: EE. UU. obtuvo el puesto 37), se valoraron aspectos como la esperanza de vida ajustada por la discapacidad o la igualdad sanitaria en función de la supervivencia infantil.

Es importante tener presente que el gasto sanitario en España es de los más bajos entre los países de su entorno. Por ejemplo, en 2010 España gastaba en Sanidad 2299 euros por persona frente a los 6195 de EE. UU., los 3264 de Alemania o los 3339 de Dinamarca. Sin embargo, la esperanza de vida de las mujeres en España era la tercera del mundo con 84 años, frente a los 80,7 de EE. UU., los 82,4 de Alemania o los 80,5 de Dinamarca.

Asimismo, España destaca como uno de los países del mundo donde menor es la mortalidad por causas sanitariamente evitables. Según datos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el 2007 en España hubo 70 fallecimientos por estas

10 WORLD HEALTH ORGANIZATION, «Informe sobre la salud en el mundo. Mejorar el desempeño de los sistemas de salud», Organización Mundial de la Salud, 2000.

causas (por 100 000 habitantes) frente a los 81 de Alemania o los 103 de EE. UU.¹¹.

En contra de lo que suele comentarse por parte de algunos políticos y medios de comunicación (con intereses cruzados con la industria sanitaria privada), el SNS español es muy barato en comparación con su entorno, y por eso sorprende cuando se repite una y otra vez (sin base científica) que es «insostenible». Por ejemplo, Eurostat y la European Cardiovascular Disease Statistics estimaron en el 2006 los costes medios de las principales intervenciones cardiovasculares en los países de la UE-15. El coste medio fue de 265 euros frente a los 129 euros de España (la más «barata» de los quince países). Contrasta con el coste de 413 euros en Alemania, 312 en Reino Unido, 172 de Grecia o los 151 de Portugal¹².

Varias son las claves de este buen desempeño de los SNS. Al ser universales, no dejan a porciones de la población sin asistencia básica (que en los otros modelos suelen ser los más pobres), como vacunas, atención primaria y fármacos esenciales, que son medidas de muy bajo coste y alto rendimiento. Asimismo, aseguran una buena cobertura geográfica (en los modelos más enfocados al mercado las zonas rurales no se consideran «rentables» y tienen peor atención). Otro de los motivos es que, siempre que estén bien planificados, los servicios responden más a necesidades sanitarias reales y no están tan marcados por las modas y el *marketing*. El mercado sanitario no cumple los criterios de «mercado perfecto», lo cual ya fue descrito brillantemente por Arrow en 1963 en la revista *American Economic Review* en su famoso artículo titulado «Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care» (recientemente republicado por la Organización Mundial de la Salud en su boletín¹³).

-
- 11 J. G. GAY *et al.*, «Mortality Amenable to Health Care in 31 OECD Countries: Estimates and Methodological Issues», *OECD Health Working Papers*, 55, OECD Publishing, doi: 10.1787/5kgj35f9f8s2-en; 2011.
 - 12 J. SIMÓ, «Bueno y barato... ¿dónde está el truco?», disponible en: <http://saluddineroy.blogspot.com.es/2012/05/bueno-y-barato-donde-esta-el-truco.html> (consultado en 2013).
 - 13 K. J. ARROW, «Uncertainty and the welfare economics of medical care. 1963», *Bulletin World Health Organization*, 82(2) (2004), pp. 141-149.

En el mercado sanitario reina una gran incertidumbre, ya que no hay una relación igualitaria entre vendedor y comprador (si a alguien con un hijo con una grave enfermedad se le plantean costosos tratamientos aunque no sean muy fiables, es muy probable que a pesar de todo acepte), se da una gran asimetría de información entre el cliente (paciente) y el vendedor (médico) y se producen numerosas externalidades (que los pobres no reciban la vacunas o el tratamiento de la tuberculosis repercute negativamente en el resto de ciudadanos).

Hay numerosos trabajos en otros países que van en la misma dirección. Por ejemplo, un estudio realizado en distintas regiones de Italia demostró que cada aumento de 100 euros en el gasto sanitario público supuso una reducción del 1,47 por ciento de la mortalidad evitable. Sin embargo, el mismo aumento de gasto en sanidad privada no se vio acompañado de ninguna mejoría de la mortalidad general¹⁴.

Canadá, un país con un sistema sanitario público similar al español, con muy buenos indicadores de rendimiento, también está sufriendo en los últimos años un fuerte ataque mediático para transformarse en un sistema sanitario con provisión privada de la atención. En el 2004 se publicó un interesante trabajo en el que se demostraba que los pagos realizados en EE. UU. a los hospitales privados con ánimo de lucro eran un 19 por ciento mayores que los que se realizaban por las mismas intervenciones a los hospitales privados sin ánimo de lucro. Si se concertara la mitad de la sanidad pública canadiense con los hospitales con ánimo de lucro, supondría un sobrecoste de 3600 millones de dólares anuales¹⁵.

Pero no solo los hospitales privados suelen ser más caros; también suelen tener peores resultados en salud. Por ejemplo, en EE. UU., la

14 C. QUERCIOLO, G. MESSINA, S. BASU, M. MCKEE, N. NANTE y D. STUCKLER, «The effect of healthcare delivery privatisation on avoidable mortality: longitudinal cross-regional results from Italy, 1993-2003», *J Epidemiol Community Health*, 67(2) (2012), pp. 132-138.

15 P. J. DEVEREAUX, D. HEELS-ANSDELL, C. LACCHETTI, T. HAINES, K. E. BURNS, D. J. COOK *et al.*, «Payments for care at private for-profit and private not-for-profit hospitals: a systematic review and meta-analysis», *CMAJ*, 170(12) (2004), pp. 1817-1824.

mortalidad en unidades de hemodiálisis con ánimo de lucro frente a unidades sin ánimo de lucro es un 8 por ciento mayor¹⁶, y la mortalidad general en hospitales con ánimo de lucro frente a sin ánimo de lucro es un 2 por ciento mayor (llegando a ser un 9,5 por ciento mayor en unidades de atención a recién nacidos)¹⁷. El afán de lucro y la calidad de atención sanitaria suelen tener una correlación negativa.

Ya hace más de cuarenta años que un médico generalista británico, Julian Tudor Hart, tras observar el funcionamiento del sistema sanitario, formuló su famosa «ley de cuidados inversos», que puede resumirse en lo siguiente: el acceso a atención médica de calidad disminuye en proporción inversa a su necesidad en la población, y ello se cumple más intensamente donde las fuerzas del mercado son más intensas¹⁸.

Acabaremos recordando que esta situación no se da solo en los sistemas sanitarios de países ricos. Una reciente revisión en la revista *PLoS Med* titulada «Comparative performance of private and public health-care systems in low- and middle-income countries: a systematic review»¹⁹ ofrecía los siguientes resultados para países de bajos y medios ingresos:

- El sector privado incumple más habitualmente los estándares médicos de buena práctica y tiene peores resultados clínicos, siendo además menos eficiente (incentivos perversos).

-
- 16 P. J. DEVEREAUX, H. J. SCHUNEMANN, N. RAVINDRA, M. BHANDARI, A. X. GARG, P. T. CHOI *et al.*, «Comparison of mortality between private for-profit and private not-for-profit hemodialysis centers: a systematic review and meta-analysis», *JAMA*, 288(19) (2002), pp. 2449-2457.
 - 17 P. J. DEVEREAUX, P. T. CHOI, C. LACCHETTI, B. WEAVER, H. J. SCHUNEMANN, T. HAINES *et al.*, «A systematic review and meta-analysis of studies comparing mortality rates of private for-profit and private not-for-profit hospitals», *CMAJ*, 166(11) (2002), pp. 1399-1406.
 - 18 J. T. HART, «The inverse care law», *LANCET*, 1(7696) (1971), pp. 405-412.
 - 19 S. BASU, J., ANDREWS, S. KISHORE, R. PANJABI y D. STUCKLER, «Comparative performance of private and public healthcare systems in low- and middle-income countries: a systematic review», *PLoS Medicine*, 9(6) (2012). Disponible en DOI:10.1371/journal.pmed.1001244.

- El sector público presenta peor hospitalidad y disponibilidad de equipamientos, pero los resultados globales son significativamente favorables para este sector.
- Los autores destacan la tendencia bastante homogénea del sector privado a la opacidad.

En resumen, hay muchos factores que juegan un importante papel en la eficacia de los sistemas sanitarios. La mejor evidencia científica demuestra que, en general, los sistemas sanitarios públicos de cobertura universal con financiación vía impuestos (con gratuidad en el momento de la atención), con un fuerte desarrollo de la atención primaria, obtienen mejores resultados, con un menor costo, mayor calidad y equidad. Los sistemas públicos de salud no son «altruistas»... son ética y «egoísmo inteligente».

Recortes en el sistema sanitario

A pesar del buen desempeño global de nuestro SNS, en los últimos años y con la excusa de la «crisis económica», se está llevando una política global de recortes y deterioro del sistema sanitario público (realmente, desde su mismo nacimiento a principios de los ochenta del siglo pasado, ha habido fuertes presiones para evitar su desarrollo completo y conseguir su desmantelamiento).

Para ello se ha hecho pensar erróneamente que hemos vivido por encima de nuestras posibilidades en sanidad. Curiosamente, son los países de las llamadas «economías porcinas» (PIGS en inglés se refiere a Portugal, Italia o Irlanda, Grecia y España) los que han tenido durante los últimos años un gasto sanitario en cuanto al tanto por ciento de su PIB muy inferior a la media de la OCDE. Por el contrario, han sido las «economías no porcinas», como Alemania, las que han presentado un gasto sanitario porcentual muy por encima de la media de la OCDE. Esto puede comprenderse fácilmente en los siguientes gráficos²⁰ (donde GSPupc significa el gasto sanitario público per cápita):

20 J. SIMÓ, «Vivir por encima de nuestras posibilidades en sanidad pública (I)». 2012, disponible en <http://saluddineroy.blogspot.com.es/2012/02/vivir-por-encima-de-nuestras.html> (consultado en 2013).

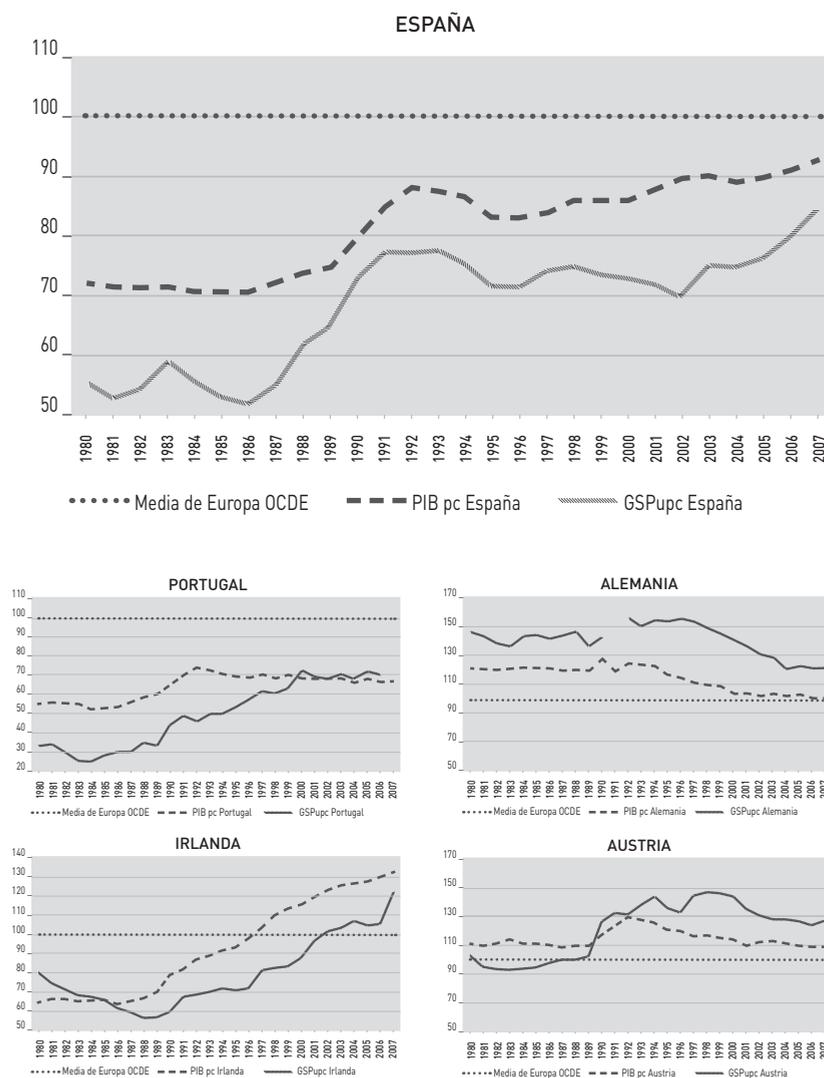


Gráfico 2. Gasto sanitario público per cápita

Asimismo, con la excusa de la crisis, se legitiman todo tipo de recortes sin necesidad de justificarlos científicamente, siendo realmente decisiones puramente ideológicas (por supuesto, dentro de la ortodoxia neoliberal). Esta situación ha sido muy bien analizada y explicada de

una manera divulgativa por la activista Naomi Klein en su conocido libro *La doctrina del shock*²¹.

Como explica Javier Padilla en su blog: «No se trata de mejorar la gestión, de hacer el sistema sostenible, de sacrificar equidad por libertad o mil y un eufemismos ahora utilizados. Se trata de que eso que para ti era un derecho para ellos es un producto, o mejor, un bien de mercado»²².

En este texto apuntaremos brevemente alguno de estos recortes y ataques al SNS español. Comenzaremos recordando que recientemente se ha aprobado el Real Decreto-Ley 16/2012. Alguna de sus consecuencias son las siguientes:

- Cambio de concepto del derecho a la asistencia. Hemos pasado de un sistema nacional de salud (derecho universal a la atención por ser ciudadano) a un sistema de seguridad social (derecho a la asistencia solo a los asegurados). Se ha excluido del sistema a más de 872 000 inmigrantes en situación irregular y se han sentado las bases para excluir a muchos españoles (de momento, a los no cotizantes se les asegura la atención siempre que sus rentas sean inferiores a 100 000 euros anuales).
- Introduce el repago en servicios no asistenciales que considere suplementarios o accesorios (prótesis, transporte sanitario, productos dietéticos) y aumenta el repago en farmacia (también para los pensionistas).
- Elimina de la financiación muchos medicamentos, lo que supone un repago del 100 por ciento.

Pero ha habido otras muchas medidas de destrucción del sistema público de salud, como las siguientes:

21 N. KLEIN, *La doctrina del shock: el auge del capitalismo del desastre*, Paidós Ibérica, 2007.

22 J. PADILLA, «El problema no es 2012», disponible en <http://medico.critico.blogspot.com.es/2012/11/el-problema-no-es.html> (consultado en 2013).

- Empeoramiento de la infrafinanciación. Como se ha resumido en *El País*, la reducción del gasto sanitario de las CC. AA. del 2010 al 2013 ha sido del 10,6 por ciento (15,1 por ciento en Aragón) (disponible en http://sociedad.elpais.com/sociedad/2013/02/16/actualidad/1361029181_888112.html).
- Ya en el año 1997, el PP, con el apoyo del PSOE, CiU y PNV, aprobaron la Ley 15/97 sobre Habilitación de nuevas formas de gestión del Sistema Nacional de Salud, que es la que ha ido permitiendo la progresiva privatización del sistema sanitario público sin transparencia ni evaluación.
- Desfinanciación de la atención primaria. Mientras la OMS recomienda que al menos reciba el 25 por ciento de los presupuestos sanitarios, en la actualidad solo recibe alrededor del 14 por ciento. La atención primaria ha demostrado ser la más eficiente y la que más asegura la equidad en el acceso al sistema sanitario.
- Inversiones populistas no eficientes (construcción de hospitales, autorización de fármacos sin valor añadido, vacunaciones poblacionales sin rigor científico...).
- Mala gestión que desprestigia al sistema público: «Cuanto peor, mejor».
- Puerta giratoria de altos cargos con paso público-privado-público. Algunos casos han sido conocidos en los últimos meses, destacando algunos exconsejeros de Sanidad, como Manuel Lamela, con intereses en Capiro, o Güemes, que tuvo que dimitir como consejero de Unilabs, propiedad de Capiro, empresa a la que él adjudicó la gestión de análisis clínicos de seis hospitales. Otro caso es el de Antonio Burgueño, actual director general de Hospitales de la Comunidad de Madrid, que fue director médico de Adeslas, empresa integrada en Ribera Salud y principal impulsor del primer hospital de gestión privada, el de Alzira, y cuyo hijo, Antonio Burgueño Jerez, trabaja como jefe de la Unidad de Desarrollo de Negocio y Calidad en Ribera Salud, empresa adjudicataria del hospital de Torrejón. Pero el fichaje de «conseguidores» no solo se circunscribe a las filas del PP. Ni-

colás Redondo Terreros es consejero de FCC, empresa que gestiona el hospital de Arganda.

Todavía es pronto para ver consecuencias concretas de estas políticas en la salud de los ciudadanos y ciudadanas, pero vamos a citar dos. En Cataluña, una de las CC. AA. donde más se ha recortado la sanidad pública, los seguros privados han crecido en los últimos años (es significativo que el consejero de Sanidad actual fuera previamente el presidente de la Patronal Catalana de Hospitales). Otros datos preocupantes en España y que habrá que seguir en el futuro son que la mortalidad perinatal, tras años de descenso mantenido, se ha estabilizado e incluso ha aumentado en España²³, así como que por primera vez se ha reducido la esperanza de vida, según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE)²⁴.

Propuestas

Tras todo lo anterior vamos a presentar de manera sucinta una serie de propuestas que pueden ayudar a garantizar el derecho a la sanidad y a la salud de las personas.

1. Propuestas a nivel global

- Pensar en global y actuar en local. Estamos ante «la revolución de los ricos» en todos los frentes: sanidad, educación, servicios sociales, laboral, fiscalidad, vivienda...
- No perder la batalla de las ideas y de las palabras. «No es una crisis; es una estafa». Una mentira repetida mil veces no es una verdad.

23 «Estadística del INE. Tasa de Mortalidad Perinatal por sexo» (consultado en 2013).

24 «Estadística del INE. Esperanza de Vida al Nacimiento según sexo», disponible en <http://www.ine.es/jaxi/tabla.do?per=12&type=db&divi=IDB&idtab=43> (consultado en 2013).

- Luchar especialmente por las pérdidas «cualitativas» de derechos: «ciudadano-cotizante», «legal-irregular», «público-privado», «transparencia-opacidad».
- Reducir desigualdades sociales por medio de políticas públicas activas.
- Fomentar la cohesión social, ya que las sociedades con fuertes relaciones sociales son sociedades saludables²⁵.

2. Propuestas en el nivel de los servicios sanitarios:

- Indignación ética-resistencia-objeción. Ejemplos recientes, como la objeción de conciencia al Real Decreto-Ley 16/2012 liderada por la Sociedad Española de Medicina Familiar y Comunitaria junto a la ONG Médicos del Mundo, son de gran importancia práctica y simbólica.
- Evaluación transparente y mejora continua de los Servicios Públicos con aumentos de financiación.
- Derogación de la Ley 15/97 y el Real Decreto-Ley 16/2012.
- Reforzar la acción comunitaria: participación activa de la ciudadanía para hacerse responsable del control de la salud y de sus determinantes.
- Reorientar los servicios sanitarios: evitar el exceso de medicalización, el consumo inapropiado y los efectos adversos.

Resumen

1. Los principales determinantes de la salud son sociales... y sociales deberán ser las soluciones.
2. La pobreza y la desigualdad matan.
3. Hay poca transparencia en evaluación de sistemas sanitarios.

25 J. HOLT-LUNSTAD, T. B. SMITH y J. B. LAYTON, «Social relationships and mortality risk: a meta-analytic review», *PLoS Med.*, 7(7) (2010). Disponible en DOI: 10.1371/journal.pmed.1000316.

4. No hemos vivido «por encima de nuestras posibilidades» a nivel sanitario.
5. No es una «poda», sino una «tala indiscriminada».
6. Determinados grupos de poder quieren lucrarse con el «mercado sanitario», a pesar de que eso costará a la sociedad mucho más dinero y aportará menos salud.
7. Los sistemas sanitarios públicos garantizan en términos globales una mayor equidad, calidad y eficiencia.
8. Hay medidas contrastadas para perder «grasa» sin perder «músculo» y seguir mejorando la salud de la población garantizando equidad, calidad y eficiencia.
9. La sanidad pública universal gratuita de calidad es parte de «la solución» y no «del problema».
10. Alcanzar la «equidad en salud» significa que las personas puedan desarrollar su máximo potencial de salud independientemente de su posición social u otras circunstancias determinadas por factores sociales. La equidad en salud implica que los recursos sean asignados según la necesidad.

Bibliografía

Algunas páginas web interesantes:

- Salud Comunitaria: <http://saludcomunitaria.wordpress.com/>
- Salud Pública y Algo Más: http://www.madrimasd.org/blogs/salud_publica/
- Observatorio de Desigualdades en la Salud: <http://www.ods-ciberesp.org/>
- Salud, dinero y... atención primaria: <http://saluddineroy.blogspot.com.es/>
- Equidad en Salud y Desigualdades Sociales en Salud: <http://bit.ly/150S9kI>
- Observatorio de Salud en Asturias: <http://www.obsaludasturias.com/obsa/>
- The Equality Trust: <http://www.equalitytrust.org.uk/>
- County Health Rankings & Roadmaps program: <http://www.countyhealthrankings.org/app/home>



EL DERECHO A LA EDUCACIÓN: DIAGNÓSTICO Y PROPUESTAS

MARÍA PILAR DE LA VEGA CEBRIÁN

Presidenta de UNICEF Comité Aragón



La educación a que tiene derecho todo niño es aquella que se concibe para prepararlo para la vida cotidiana, que fortalece su capacidad de disfrutar de todos los derechos humanos y fomenta una cultura en la que prevalecen unos valores de derechos humanos adecuados. El objetivo es desarrollar en el niño todas sus aptitudes, su aprendizaje y otras capacidades, su dignidad humana, autoestima y confianza en sí mismo.

En este sentido la educación es concebida como algo más que una escolarización oficial y engloba un amplio espectro de experiencias vitales y procesos de aprendizaje que permitan a la infancia, ya sea de manera individual o colectiva desarrollar su personalidad, sus dotes y aptitudes y desarrollar una vida plena y satisfactoria en el seno de la sociedad.

El artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño proclama el derecho fundamental de toda la infancia a la educación y subraya que este derecho debe ejercerse «en condiciones de igualdad de oportunidades». Asimismo, hace hincapié en la cooperación internacional en materia de educación, mostrando que esta puede ser el motor del crecimiento económico.

El artículo 29 refleja el consenso mundial acerca de los objetivos fundamentales de la educación, estableciendo que deberá estar encaminada a:

- a) Desarrollar la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del niño hasta el máximo de sus posibilidades.
- b) Inculcar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.
- c) Inculcar el respeto de sus padres, de su propia identidad cultural, de su idioma y sus valores, de los valores nacionales del país en el que vive, del país del que sea originario y de las civilizaciones distintas de la suya.

- d) Preparar a la infancia para asumir una vida responsable en una sociedad libre, con espíritu de comprensión, paz, tolerancia, igualdad de los sexos y amistad entre todos los pueblos, grupos étnicos, nacionales y religiosos y personas de origen indígena.
- e) Inculcar el respeto hacia el medioambiente natural.

El Comité de los Derechos del Niño realiza un seguimiento periódico de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño en cada Estado. El seguimiento de la aplicación de la Convención de los Derechos del Niño ofrece un marco global y profundo desde el que establecer un diagnóstico del sistema educativo en nuestro país. UNICEF España destaca los siguientes aspectos problemáticos:

1. Una vez que prácticamente se ha completado la escolarización de todos los niños en el segundo ciclo de Educación Infantil (de 3 a 6 años), se están realizando importantes esfuerzos por parte de la Administración para extender la escolarización temprana (0 a 3 años), reconociendo su importancia tanto para el rendimiento escolar posterior como para facilitar la conciliación de la familiar y laboral, si bien aquí todavía las cifras están lejos de ser óptimas.

La crisis ha supuesto un drástico cambio de prioridades y una menor capacidad de las administraciones públicas para afrontar sus compromisos y planes. Esta situación está poniendo en peligro algunos proyectos iniciados en distintos ámbitos, en los cuales la infancia no ha sido una excepción. Así, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado (PGE) de 2012 ha desaparecido por completo la partida para la cofinanciación del Plan Educa 3, destinado a incrementar la cantidad y calidad de los servicios educativos para la primera infancia. Esta partida ascendió en 2011 a cien millones de euros. Por su parte, las administraciones autonómicas y locales también están reduciendo su aporte a dicho plan.

Cuanto antes se intervenga, mejores serán los resultados. Los niños que se quedan atrás en las primeras etapas de su vida sufren las consecuencias durante el resto de ella. Compensar las des-

ventajas más adelante es más difícil, más costoso y con menos probabilidad de tener éxito. Las intervenciones en la primera infancia, sin embargo, deben ser apoyadas por medidas en la etapa escolar para no perder los avances hechos al principio.

2. La tasa de abandono escolar¹ prematuro en España sigue siendo muy alta, con un 31 por ciento en 2007 (la segunda de la Unión Europea tras Portugal). Las previsiones del Gobierno para 2010 establecieron una reducción hasta el 23,9 por ciento, mientras que la previsión de la UE era del 10 por ciento para 2010. Las diferencias entre comunidades autónomas son muy considerables, pasando del 15,3 por ciento (País Vasco) al 54,8 por ciento en Ceuta y Melilla.
3. Otro tema de gran repercusión en el panorama actual es el de la competencia lingüística ligada a la utilización de las diferentes lenguas oficiales del Estado y los distintos modelos de organización escolar que de esta circunstancia se derivan. Una cuestión que podría ser abordada desde un enfoque de riqueza cultural y de apreciación de su diversidad está generando una percepción negativa del asunto en la sociedad e incluso es utilizada de forma partidista, provocando efectos no deseados que pueden derivar desde exclusión hasta falta de aceptación de la diversidad.
4. Por su parte, la participación infantil y juvenil en el ámbito escolar carece todavía del suficiente desarrollo y se limita por ley a una escasa presencia en los consejos escolares de los centros, solo a partir de la Educación Secundaria (12 a 16 años). Hay que señalar también que la participación infantil y juvenil en el ámbito escolar ha perdido impulso y son escasas las realizaciones en esta área.

1 Definido como porcentaje de población de 18 a 24 años que ha completado como máximo la primera etapa de la Educación Secundaria y no sigue ningún estudio o formación. MINISTERIO DE EDUCACIÓN (2008), «Objetivos educativos y puntos de referencia 2010».

5. Por último, la realidad universitaria española todavía tiene por delante un importante reto que afrontar en cuanto a la formación en materia de derechos del niño, pues ni siquiera en gran parte de las enseñanzas relacionadas o vinculadas, aunque sea parcialmente, con el mundo de la infancia y la juventud (como podrían ser las ciencias jurídicas, la pedagogía, la educación, la psicología o la medicina) encontramos una parte del contenido curricular dedicado a esta materia.

No puede ignorarse que el actual contexto de la crisis económica está teniendo un fuerte impacto sobre la infancia. En septiembre de 2010, el Comité de los Derechos del Niño² instó al Estado español a:

(...) Velar por que se protejan las partidas presupuestarias prioritarias destinadas a la infancia frente a los cambios de niveles de recursos en las prioridades del presupuesto general y, de manera más específica, que se protejan las partidas presupuestarias relativas a las medidas sociales afirmativas en favor de los niños que las necesiten, incluso en épocas de crisis.

Para ello recomendaba aplicar

(...) un enfoque basado en los derechos del niño cuando prepare el presupuesto del Estado y de las comunidades autónomas, aplicando un sistema de seguimiento a la asignación y el uso de los recursos destinados a los niños en todo el presupuesto, de manera que se ponga de relieve la inversión en la infancia. El Comité recomienda la elaboración de presupuestos relativos a los niños en los que se determine el importe y la proporción del gasto destinado a estos a nivel nacional, autónomo y local, a fin de evaluar las repercusiones y los efectos de dicho gasto en la infancia.

Respecto a las altísimas tasas de abandono escolar en España, el Comité de los Derechos del Niño recomendó al Estado español que:

2 COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales: España*, p. 4, observación 16. 55.º periodo de sesiones. 13 de septiembre a 1 de octubre de 2010.

Redoble sus esfuerzos por reducir la tasa de deserción escolar prematura y tome las medidas necesarias para que los niños terminen su escolarización, entre otras cosas combatiendo las razones de la terminación prematura de la escolarización mediante acciones concretas.

Potencie la formación y educación profesional para los niños que hayan abandonado la escuela sin un certificado, lo que les permitirá adquirir las competencias y habilidades necesarias para mejorar sus oportunidades de trabajo.

Vele por el derecho de todos los niños a una verdadera educación inclusiva que garantice la plena participación de los niños de grupos desfavorecidos, marginados y alejados de las escuelas; vele por el derecho de los niños a participar en la vida escolar desde la enseñanza primaria.

En el contexto actual, los servicios dirigidos a niños y familias también se están viendo afectados por el panorama de crisis y austeridad.

No solo se trata de las ayudas directas a las familias, sino que también los servicios sanitarios, el sistema educativo y los servicios sociales se están viendo seriamente afectados. Las rebajas tanto en partidas de gasto corriente (incluidas las de personal) como en las de inversiones se han generalizado y probablemente se incrementarán en el futuro, lo que sin duda tendrá implicaciones en el alcance y la calidad de los servicios.

Los mayores costes de no proteger el bienestar de los niños los pagan los propios niños como individuos. Pero se generan también costes muy significativos para toda la sociedad en forma de mayor presión sobre los servicios de salud y los hospitales, sobre los servicios de apoyo escolar, los programas sociales, la policía y los tribunales de justicia. Hay también un alto coste para los negocios y la economía a consecuencia de los bajos niveles de formación y la baja productividad, que son el resultado de una gran cantidad de niños que no han podido desarrollar todo su potencial.

La inversión en educación de calidad constituye la mejor garantía para el crecimiento sostenible y equitativo de un país. Con una tasa de abandono escolar temprano que se sitúa por encima del 28 por ciento, España sigue teniendo un importante problema educativo que se debe abordar con carácter de urgencia. En este contexto, la propia Unión Europea ha advertido de que «los recortes en los presupuestos de educa-

ción amenazan con socavar el potencial de crecimiento de la economía y la competitividad». Ciertamente, el problema del fracaso y el abandono escolar no dependen en exclusiva de la inversión educativa, pero parece necesario garantizar unos recursos básicos y sostenibles que permitan avanzar en una enseñanza de calidad que reduzca estructuralmente esas tasas. La inversión en educación constituye, de hecho, la mejor garantía de crecimiento a largo plazo.

En estos tiempos difíciles la visión a corto plazo a menudo se impone, pero es imprescindible alzar la mirada y considerar en este momento las repercusiones a medio y largo plazo de las decisiones que se tomen hoy.

Estas observaciones ponen de manifiesto que no puede comprenderse el sistema educativo al margen del sistema social en el que se desarrolla. Que la inclusión social, la cualificación para el empleo y la participación ciudadana deben estar muy presentes en las políticas educativas que pretendan impulsar una mejora en la calidad de la educación.

Es necesario situar el debate sobre la educación en el marco del cumplimiento de la Convención de los Derechos del Niño no solo porque los derechos de la infancia se encuentran interconectados, sino porque las realizaciones y avances de otras políticas sociales se encuentran fuertemente relacionados con la educación. Tres grandes obstáculos dificultan el pleno cumplimiento de la Convención en España³, cuya superación debe ser especialmente considerada en el debate educativo:

- La relevancia política de la infancia: las políticas relacionadas con la infancia se encuentran aún en nuestro país con un bajo nivel de compromiso institucional y muchas veces ajenas al debate parlamentario y político.
- La coordinación entre los distintos organismos públicos: se trata de un asunto que ya fue tratado por el Comité español en sus observaciones finales de 2002, pero que mantiene plena vigen-

3 UNICEF España, *Informe complementario al III y IV informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España*, p. 4.

cia. Un complejo panorama de organización territorial y delegación de competencias tiene como resultado distintas normativas y regulaciones, distintos procesos de atención o protección de la infancia, la falta de criterios mínimos consensuados en muchos ámbitos y una recogida de datos parcialmente realizada, de manera que no permite, en muchos casos, un análisis de datos a nivel nacional. Esta situación se produce entre las administraciones nacionales, autonómicas y locales, pero también en las distintas áreas de una misma administración.

- La inversión en infancia: España sigue estando por debajo de la media de los países de su entorno en cuanto al esfuerzo económico en políticas sociales dirigidas a la infancia y las familias. Este dato es especialmente preocupante en el actual contexto de crisis económica: con un 26 por ciento de la población activa desempleada, más de un millón de hogares con todos sus miembros en paro y casi uno de cada cuatro niños en riesgo de pobreza, resulta especialmente preocupante la ausencia de medidas específicas para abordar la situación de la infancia entre los planes anunciados y propuestos de lucha contra la crisis.

UNICEF España recomendó en el informe complementario al III y IV informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España:

- Consensuar un acuerdo o pacto de Estado que garantice la estabilidad del sistema educativo.
- Aumentar el número de centros de Educación Infantil de calidad en la etapa del primer ciclo de Educación Infantil (0-3 años).
- Promover de manera real y activa el derecho a la participación infantil en los centros escolares.
- Asignar los recursos necesarios para evitar cualquier posibilidad de exclusión por desconocimiento de la lengua vehicular de cada comunidad autónoma y fomentar acciones que promuevan la apreciación de la riqueza cultural que supone la diversidad lingüística de España.

- Seguir trabajando en la incorporación de la enseñanza relativa a la Convención sobre los Derechos del Niño y los Derechos Humanos en el contenido curricular de todas las etapas escolares y en la universidad, así como en la formación inicial y permanente del profesorado.

UNICEF España, a través de su programa educativo Enrédate, trabaja diariamente con más de tres mil quinientos centros educativos españoles, que llega a más de setecientos cincuenta mil alumnos, para dar a conocer la Convención sobre los Derechos del Niño y educar en valores, fomentando la educación basada en los derechos de la infancia. Promueve el cumplimiento de los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes, como establece la Convención sobre los Derechos del Niño, desarrollando la capacidad de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones de respetar, proteger y cumplir dichos derechos. Comprometerse con el pleno cumplimiento de los derechos de la infancia en el ámbito educativo implica:

- Promover en el alumnado el reconocimiento de sí mismos y de los demás como personas con dignidad: con derechos y responsabilidades.
- Comprometerse con el desarrollo de la personalidad, las aptitudes y la capacidad mental y física del menor hasta el máximo de sus posibilidades.
- Promover que educadores, familias y la comunidad escolar en su conjunto guíen y orienten a niños, niñas y adolescentes en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades, de modo acorde con sus capacidades y velando en todo momento por el interés superior del menor.
- Promover un entorno de relación interpersonal que fomente la igualdad, el respeto por la dignidad de las personas, la salud y la convivencia pacífica.
- Adoptar las medidas normativas, organizativas y educativas necesarias para garantizar la protección frente al maltrato, las humillaciones y los abusos sexuales, previniendo los riesgos de perjuicios físicos o mentales de cualquier tipo.

- Respetar la libertad del menor de tener o adoptar la religión o creencias de su elección y de manifestarlas, tanto en público como en privado.
- Garantizar la protección frente a cualquier forma de discriminación por razón de cultura, religión, origen, idioma, sexo o de cualquier otra índole.
- Promover la formación de ciudadanos preocupados por el cumplimiento de los derechos humanos en todo el mundo.
- Promover el derecho de la infancia a disfrutar del juego y a las actividades recreativas propias de su edad, así como a participar en la vida cultural y las artes.

UNICEF está presente en cincuenta universidades, fomentando la formación de los futuros profesionales en derechos de infancia, así como la investigación en temas relacionados con el bienestar infantil.

Para promover que niños, niñas y adolescentes disfruten activamente de la libertad de información, expresión y participación, UNICEF España, desde hace diez años, viene desarrollando una iniciativa internacional denominada Ciudades Amigas de la Infancia enfocada a promover la mejor aplicación de los derechos de los niños y las niñas en el ámbito municipal, tanto rural como urbano. Actualmente, hay cincuenta y cuatro ciudades y pueblos en España que han sido reconocidos como Ciudad Amiga, desde Somiedo (con 66 niños) y Belmonte en Asturias hasta Madrid y Barcelona, municipios que tienen un compromiso público con la participación infantil y con la coordinación y planificación de sus políticas públicas para y con la infancia. En nuestra comunidad la Puebla de Alfindén ha sido reconocida el año pasado Ciudad Amiga de la infancia. Ha realizado un plan específico para la infancia y la adolescencia, un presupuesto propio y un consejo de participación infantil.

UNICEF España invita a toda la sociedad a unir sus esfuerzos en torno a este compromiso en el ámbito educativo.

Fuentes bibliográficas

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención sobre los Derechos del Niño*, Resolución 44/25, 20 de noviembre de 1989.
- COMITÉ DE LOS DERECHOS DEL NIÑO, *Observaciones finales: España*. 55.º período de sesiones del 13 de septiembre al 1 de octubre de 2010.
- UNICEF, *Manual de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño*. Edición española enteramente revisada, diciembre de 2004.
- UNICEF ESPAÑA, *Informe complementario al III y IV informe de aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño en España*, Madrid, UNICEF España, 2010.
- , *La infancia en España 2010-2011. 20 años de la Convención sobre los Derechos del Niño: retos pendientes*, Madrid, UNICEF España, 2010.
- , *La infancia en España 2012-2013: El impacto de la crisis en los niños*, UNICEF España, con la colaboración de Obra Social la Caixa, Madrid, 2012.
- , *Transformando la educación desde los derechos de infancia. Guía metodológica*, Madrid, UNICEF España, 2013.



**LAS EJECUCIONES HIPOTECARIAS
Y EL DERECHO A UNA VIVIENDA.
DIAGNÓSTICO. MEDIDAS LEGALES.
PROPUESTAS**

JOSÉ LUIS BATALLA

Jurista de la Fundación SIP, miembro del equipo de mediación



I. Entre dos frentes

Para introducir el tema y situarlo, además, en un plano más general, me parece muy sugerente el enmarcarlo, siguiendo a José Saturnino Martínez y Daniel Innerarity en un diálogo entre ambos, entre los dos frentes que, a su juicio, tiene ahora mismo la democracia. Uno sería el frente tecnocrático. Que en su versión buena sería el científico, que nos puede derivar hacia una verdad incuestionable desde la que pueda sofocarse el debate democrático. El otro sería el populismo, que en su versión buena sería lo popular, que nos podría derivar también a una verdad en la que el apoyo de la calle pudiera igualmente convertirla en incuestionable. Pues bien. En el fondo de ese debate se encontraría la problemática derivada de las ejecuciones hipotecarias y del logro efectivo del derecho a una vivienda.

Por un lado, la técnica jurídica trata de asentar un principio, con tendencia a convertirlo en dogma. La seguridad jurídica impone una regla fundamental que debe regir las relaciones entre deudores y acreedores. La proclama con rotundidad el artículo 1911 del Código Civil: «Del cumplimiento de las obligaciones responde el deudor con todos sus bienes presentes y futuros». Es lo que se conoce en el mundo del derecho como la responsabilidad patrimonial universal.

Este principio, salvo pacto en contrario, es aplicable a los préstamos hipotecarios y se refuerza con un expeditivo procedimiento judicial para hacer efectivo el pago de la deuda impagada que, colocando al deudor en una posición tan pasiva que hace difícil el ejercicio de los derechos que le puedan corresponder, le lleva a la pérdida de la vivienda e, incluso, si su valor es inferior a la deuda, a poder seguir exigiéndole el pago de la diferencia con nuevos procedimientos.

El hacer incuestionable este principio y la normativa que actualmente lo desarrolla puede llevar a consultoras como Oliver Wyman —la encargada de valorar la solvencia o insolvencia de nuestro sistema financiero— a asustar afirmando que alguna modificación de esa normativa originaría un incremento de las cuotas mensuales, restricción del crédito hipotecario, pérdidas importantes en las cuentas de resultados de los bancos y subida del tipo medio de las hipotecas. Y puede llevar a Jaime Guardiola, consejero delegado del Banco Sabadell, a afirmar que «no es conveniente tocar —solo tocar— la normativa ... porque puede tener un efecto terrorífico en el sector».

Por otro lado, la gente no entiende que pueda llegar a perderse una vivienda —la vivienda habitual, ahí está el debate— por no haber pagado un préstamo, y todavía más, que, una vez perdido el piso, tenga toda su vida la amenaza de la exigencia de aquella parte de la deuda que no llegó a cubrir el valor del piso.

Y no lo entiende porque el artículo 47 de la Constitución afirma tajantemente que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada». Es verdad que este derecho no es de los que enumera, bajo la calificación de derechos fundamentales que pueden exigirse ante los tribunales, el capítulo segundo del título primero de la Constitución, pero su inclusión bajo el concepto de «principios rectores de la política social y económica» obliga a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial a la elaboración y ejecución de una normativa que haga efectivo y real el derecho.

También desde aquí se han hecho proclamaciones categóricas. Como la que hacía la Plataforma de Afectados por la Hipoteca —PAH— en su carta a los diputados de 28 de marzo de 2013: «Sabrá que la sociedad ha hecho suya de forma masiva e incontestable la única propuesta que a día de hoy recoge soluciones de mínimos a este drama». Esta propuesta era la Iniciativa Legislativa Popular —ILP— presentada por la PAH con el aval de cientos de miles de personas, a la que luego me referiré.

Había que buscar una solución que, dejando a salvo el papel esencial que corresponde a la parte más débil, el deudor, en el planteamiento

del problema y la búsqueda de soluciones ante un sistema que claramente resultaba injusto para esa parte más débil, pueda caminar entre opciones tan opuestas. Hay que modificar la normativa vigente sin que el sistema se hunda y sin perjuicio de la vigencia general del principio sobre el que se asienta la seguridad jurídica. Los derechos ya no son absolutos. Si hemos sabido poner límites a la propiedad, ¿por qué no ha de haberlos al principio de la responsabilidad patrimonial universal? Cabría aquí, como antes se insinuaba, dar plena vigencia al artículo 53.3 de la Constitución cuando impele a la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos en torno al respeto y protección que el artículo 47 hace del derecho al disfrute de una vivienda digna y adecuada. Si la configuración en la Constitución del derecho a la vivienda no hace posible que pueda reclamarse el tenerla ante los tribunales, otra cosa sería que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial protejan el derecho a conservarla, a disfrutarla, al menos, cuando no sea posible en propiedad, en arrendamiento.

Todo debería enmarcarse en una consideración que hacía Santiago Carbó en un artículo en *El País*. Las hipotecas no son un problema que pueda acotarse a prestamistas —bancos— y prestatarios —los que tienen una hipoteca—. Representan un elemento esencial del sistema financiero de cualquier país. Son el activo fundamental de los bancos y el principal pasivo de los hogares. Son una referencia fundamental para toda la economía real en lo que implican para el ahorro privado, el consumo, la inversión y la reputación externa.

II. Pero, ¿qué pasa con las hipotecas?

Lo que pasa, sobre todo cuando se trata de pisos hipotecados, tiene unas causas muy claras:

- Derivadas de las circunstancias generales de concesión y cobro de los préstamos.
- Derivadas del sistema legal establecido para el cobro de los préstamos hipotecarios impagados.

¿En qué circunstancias y cómo se concedieron los préstamos?

Los préstamos, que ahora se tratan de cobrar ejecutando las hipotecas, se concedieron en una época de euforia económica en la que fluyó la irresponsabilidad, tanto de acreedores como de deudores. ¿Quién presionó a quién para esa marea de préstamos irresponsables? Algo de culpa debió de haber en las entidades de crédito cuando, ahora, pasada la euforia, el Parlamento y el Consejo de Europa, el Ministerio de Economía y Hacienda español y el Banco de España, insisten de tal manera en el concepto de *préstamo responsable*, no solo porque velan para que en lo sucesivo los préstamos se concedan partiendo de un conocimiento exhaustivo de la situación económica del deudor, sino por el reconocimiento implícito de que así no se concedieron en el pasado

Para hacer, en esa época, más fácil el acceso al crédito, con cuotas lo más pequeñas posibles y siempre iguales, se adopta el llamado sistema francés, en el que las cuotas de los primeros años corresponden en su mayor parte a pago de intereses y en muy poco a la amortización del capital del préstamo. Esto ha provocado que, aun transcurridos bastantes años desde la concesión del préstamo, llegada la crisis, se hayan pagado muchos intereses y poco capital, un pequeño porcentaje, siguiendo debiéndose un porcentaje importante del mismo.

¿En qué circunstancias se reclama el cobro del préstamo impagado?

Situación de crisis. Desempleo, disminución de ingresos, etc.

Pérdida del valor hinchado de los pisos. Se hincha el valor de los pisos, porque en un parte corresponde al valor de mercado en aquella época y porque así, con una tasación más alta, puede darse más préstamo. Véase en qué porcentaje se fija la regularización de las partidas inmobiliarias de los bancos y en sus aportaciones al banco malo, con bajada al menos del 40 por ciento de su valor.

Si, a pesar de las cuotas pagadas, sigue debiéndose una parte importante del capital y el banco puede adquirir el piso en el 50 por ciento de la tasación inicial, después, en el 60 por ciento y, ahora, en el 70 por ciento, queda, en muchos casos, una parte del préstamo que no se ha

pagado con la entrega del piso y que puede seguirse reclamando. Ahí juega la responsabilidad que sobre todos sus bienes, no solo sobre el piso hipotecado, contrae todo el deudor. Y ahí jugaría, si se admite, la dación en pago. Valga lo que valga el piso en mercado y aunque sea el valor inferior a lo que se debe, con la entrega queda saldada la deuda, dejándose de pagar lo que no cubrió el piso.

¿Cuál es el sistema legal para el cobro de los préstamos hipotecarios?

La hipoteca no altera la responsabilidad ilimitada de todo deudor, sobre todos sus bienes, que establece el Código Civil

El procedimiento judicial ejecutivo para el cobro del préstamo hipotecario, establecido desde antiguo en la Ley Hipotecaria y desde el año 2000, sin grandes variaciones, en la Ley de Enjuiciamiento Civil, es decididamente expeditivo. Según un auto del Tribunal Constitucional de 2011, es «una vía de apremio, en que el Juez realiza un derecho del acreedor, que este no puede realizar por sí solo, porque se lo impide el principio de la paz jurídica». Por ello las causas de oposición son limitadísimas. Fuera de ellas, cualquier otra causa de oposición, tenía que alegarse en otro juicio, en un declarativo, que no suspende la marcha del ejecutivo. Mientras tanto, siguen produciéndose unos elevados intereses por la demora en el pago. Luego viene la subasta, la pérdida de la propiedad del piso, como consecuencia de la adjudicación en remate que se haga del mismo, el aviso del lanzamiento y el desalojo, forzado, si es preciso.

III. ¿Qué hacer?

Veamos las reacciones surgidas ante la situación antes expuesta. No se trataba de atender a una manifestación más de la crisis. Ni siquiera de poner al día una regulación que se estima obsoleta. Se trata, principalmente, de atender, desde el Derecho, a la suma de cifras que asustan —con independencia de los criterios para su cuantificación—, de casos

reales de familias que todos los días, a todas las horas, pierden su vivienda, son desalojados de ella, porque no han pagado su hipoteca.

Probablemente, decía yo en un artículo en *Heraldo de Aragón*, habrá pocos temas como este en los que la calle, el mundo asociativo, el pueblo, a través de instituciones como la de su Defensor o la de su Síndic, los grupos parlamentarios, las instituciones internacionales, el mundo de la Academia y de los profesionales del Derecho —todos ellos activados desde los medios de comunicación—, hayan lanzado una tan admirable conjugación de protestas y propuestas. Fue una sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 17 de diciembre de 2010 la que dio el aldabonazo, aunque en determinados ámbitos no pareció ajustada al Derecho vigente. Pero, probablemente, sin ella no hubiera sido posible esta *marea* que empuja a que sea otro el Derecho vigente.

Podrían agruparse estas reacciones, contempladas antes de la Ley 1/2013 de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, en los siguientes grupos:

- Medidas del Gobierno.
- Los jueces. Europa. Las cláusulas abusivas.
- Las asociaciones. La ILP. La dación en pago.
- Defensor del Pueblo. Sindic. Sistemas de estructuración de deuda con propuestas de regulación de sobreendeudamiento.
- Iniciativas de mediación.

IV. Medidas del Gobierno

Real Decreto-Ley 6/2012 de 9 de marzo, de Medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios

A través de este decreto-ley se diseña un modelo de protección para deudores hipotecarios situados en el umbral de exclusión que se articula a través de un código de buenas prácticas firmado por la casi totalidad de las entidades de crédito, en virtud del cual estas pueden ofrecer diversas fórmulas a determinados deudores que estén o prevean estar en

situación de impago del préstamo hipotecario, evitando, de momento, una posible ejecución con el consiguiente lanzamiento.

Aunque el propio decreto-ley prevé la posibilidad de que las entidades apliquen las previsiones del código a cualquier deudor, es a los calificados como situados en el umbral de exclusión a los que se dirige. Se consideran en tal situación aquellos deudores de un crédito o préstamo garantizado con hipoteca sobre su vivienda habitual cuando concurren en ellos las circunstancias siguientes:

- Que todos los miembros de la unidad familiar carezcan de rentas derivadas del trabajo o de actividades económicas.
- Que la cuota hipotecaria resulte superior al 60 por ciento de los ingresos netos que perciba el conjunto de los miembros de la unidad familiar.
- Que el conjunto de los miembros de la unidad familiar carezcan de cualesquiera otros bienes suficientes con los que hacer frente a la deuda.
- Que la hipoteca recaiga sobre la única vivienda en propiedad del deudor y se haya concedido para su adquisición.
- Que el préstamo carezca de otras garantías reales o personales.

Las fórmulas de reestructuración que ofrece el decreto consisten en una carencia de la amortización hasta cuatro años, con reducción de los intereses durante la carencia al euribor más 0,25 por ciento y la ampliación de plazo hasta cuarenta años. Si falla la reestructuración puede llegarse hasta una quita del 25 por ciento de la deuda y, como última posibilidad —aplicable solo a los deudores en situación de exclusión— la dación en pago, pudiendo permanecer el deudor en arrendamiento durante dos años con una renta anual del 3 por ciento de la deuda.

Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, de Medidas urgentes para reforzar la protección a los deudores hipotecarios

Su objeto fundamental consiste en la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de familias en situación de especial vulnerabilidad. Durante dicho plazo no procederá el lanzamiento cuando en un proceso de ejecución hipotecaria se hubiera adju-

dicado al acreedor la vivienda habitual de personas que se encuentren en:

Supuesto de vulnerabilidad

- Familia numerosa. Unidad familiar monoparental con dos hijos a cargo.
- Unidad familiar de la que forme parte un menor de tres años.
- Unidad familiar en la que alguno de sus miembros o pariente hasta el tercer grado que conviva tenga discapacidad superior al 33 por ciento, situación de dependencia o enfermedad que le incapacite para una actividad laboral.
- Unidad familiar en que exista una víctima de violencia de género.

Circunstancias económicas

- Que el conjunto de los ingresos de los miembros de la unidad familiar no supere, aproximadamente, la cifra de 19 200 euros.
- Alteración significativa de las circunstancias económicas de la unidad familiar en los últimos cuatro años.
- Cuota hipotecaria superior al 50 por ciento de los ingresos de la unidad familiar.
- Crédito garantizado con hipoteca sobre la única vivienda en propiedad del deudor y concedido para su adquisición.

Ambos decretos-leyes tienen dos características comunes:

Excepcionalidad, de la que se deriva su aplicación a supuestos y situaciones excepcionales

Como afirma la comisión de magistrados del Consejo del Poder Judicial a la que luego me referiré, en relación con el Decreto-Ley 6/2012, no ha alcanzado el resultado perseguido por las estrictas condiciones para fijar las personas que puedan acogerse a las medidas, lo que supone que solo un porcentaje muy reducido, en la pobreza más absoluta, puede acogerse a estos beneficios. En el informe citado se asegura que a los seis meses de su entrada en vigor, la aplicación de la norma ha sido testimonial.

Temporalidad, al ligarse las propuestas a la situación de crisis y al fijar un plazo de dos años para la paralización de los lanzamientos

Además, con referencia al Decreto-Ley 6/2012, cabe resaltar la *discrecionalidad por parte de la entidad de crédito*, ya que las diversas soluciones que se apuntan para antes de llegar a la subasta quedan siempre a su arbitrio y fuera de una decisión judicial que solventara la disidencia.

V. Los jueces. Europa. Las cláusulas abusivas

Ya he indicado antes cómo la sentencia de la Audiencia Provincial de Navarra de 17 de diciembre de 2010, que admitió la dación en pago en un caso concreto, inició un camino, que algún juez calificó de «matización» de la legislación vigente, seguido, entre otros, por ejemplo, por la sentencia de la Audiencia de Gerona de 7 de abril de 2011, que afirmó que la actuación del banco incurría en abuso del derecho y resultaba contraria al principio de buena fe, y el auto del Juzgado 3 de Torrejón de Ardoz de 10 de enero de 2012 que hablaba de enriquecimiento injusto.

Pero es la actuación corporativa de los jueces la que conviene destacar. En un informe encargado a siete magistrados por el Consejo del Poder Judicial —que este no hizo suyo pero que ratificaron los 47 jueces decanos de España—, se proponen una serie de medidas para proteger a las familias que se encuentran al borde del lanzamiento. Veamos alguna de sus consideraciones. Tras hablar de una «mala praxis de las entidades bancarias», estima que «el punto de partida debe ser extender al cliente sobreendeudado (obviamente siempre que lo sea de buena fe) una parte de los beneficios y ayudas que la banca recibe del Estado, pues en otro caso el deudor se verá abocado a la ruina, la pérdida del local donde ejerce su actividad empresarial o profesional (que es su medio de vida) o, lo que es peor, de su vivienda habitual». Entiende que el procedimiento privilegiado para el cobro de los créditos hipotecarios es «un proceso extremadamente agresivo frente al deudor que dota a la escritura de préstamo hipotecario de mayor eficacia incluso que una sentencia, ya que las posibilidades de que dispone el deudor para oponerse son muchas menos que si se tratara de la ejecución de una sentencia». Es par-

tidario de «otorgar al juez la posibilidad de que conceda moratorias». Y propone que la dación en pago, es decir, la entrega de la vivienda como modo de cancelar el crédito se convierta en una «regulación imperativa en determinadas circunstancias».

Al juez mercantil n.º 3 de Barcelona, José María Fernández Seijo, se le planteó en un juicio declarativo, instado por quien había sido desahuciado de su vivienda, la reclamación de nulidad del préstamo hipotecario cuyo impago había originado el desahucio, alegando el carácter abusivo y nulo de determinadas cláusulas del contrato. Fernández Seijo planteó en relación con dicha reclamación una cuestión prejudicial ante el Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea, que, en sentencia de 14 de marzo de 2013, resolvió dos cuestiones esenciales:

1. En primer lugar, que es contraria a la normativa europea una regulación como la española, que, al mismo tiempo que no prevé la posibilidad de formular motivos de oposición basados en el carácter abusivo de una cláusula contractual que constituye el fundamento del título ejecutivo, no permite que el juez que conozca el proceso declarativo, competente para apreciar el carácter abusivo de esa cláusula, adopte medidas cautelares, entre ellas, en particular, la suspensión del procedimiento de ejecución hipotecaria, cuando acordar tales medidas sea necesario para garantizar la plena eficacia de su decisión final.

2. En segundo lugar, que no es el TJUE a quien le corresponde resolver sobre el carácter abusivo de determinadas cláusulas concretas, sino que es el juez nacional el competente para resolver sobre el carácter abusivo de determinadas cláusulas. El Tribunal Europeo solo puede indicar criterios generales o abstractos sobre lo que puede considerarse cláusula abusiva. Estos criterios son:

- a) Que el concepto de «desequilibrio importante» en detrimento del consumidor debe apreciarse mediante un análisis de las normas nacionales aplicables a falta de acuerdo entre las partes para determinar si el contrato deja al consumidor en una situación jurídica menos favorable que la prevista en la norma.
- b) Para determinar si se causa desequilibrio, pese a las exigencias de la buena fe, debe comprobarse si el profesional —la entidad

de crédito—, tratando de manera leal y equitativa con el consumidor, podía estimar razonablemente que este aceptaría la cláusula en cuestión en el marco de una negociación individual.

La trascendencia de esta sentencia se pone de relieve al ver cómo han sido hechos suyos su pronunciamientos por la Ley 1/1913, de 14 de mayo, a la que luego me referiré.

VI. Las asociaciones. La ILP. La dación en pago

Hablaba antes de una admirable conjugación de propuestas y propuestas que han hecho posible indudables avances sobre la legislación vigente. Y también del decisivo papel que le ha correspondido a los jueces y al Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea. No menos ha sido la contribución de asociaciones como ADICAE, Stop Desahucios, Plataforma de Afectados por la Hipoteca —PAH—, entre otros, con la labor fundamental de haber puesto en la calle el problema, consiguiendo escenificaciones del mismo que, además de ayudar a resolver situaciones concretas, han mostrado la gravedad y amplitud de un problema, que, de una manera u otra, la sociedad, nuestros representantes políticos a través de todos los grupos parlamentarios y el propio Gobierno nos hemos visto forzados a asumir .

Destaca por su trascendencia social y política la Iniciativa Legislativa Popular —ILP—, promovida por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca que, con sus 1400000 firmas, fue aceptada a debate en el Congreso por todos los grupos parlamentarios —por el PP, al final, tras iniciales reticencias—.

La ILP propone en esencia lo siguiente:

1. *Suspender con carácter general el lanzamiento de la vivienda habitual cuando el impago sea debido a motivos ajenos a la voluntad del deudor, quien permanecería en ella en arrendamiento por un periodo de cinco años, durante los que seguiría residiendo en su vivienda habitual.* Se trata de dar un carácter muchísimo más general y con mayor plazo de arrendamiento, sin limitaciones

temporales, a lo establecido con carácter mucho más restrictivo en el Decreto-Ley 27/2013 de 15 de noviembre.

2. *En el supuesto de ejecución hipotecaria de la vivienda habitual quedaría saldada la deuda con su entrega a la entidad acreedora.* Es la llamada dación en pago. Dación en pago que ya podía pactarse según el artículo 140 de la Ley Hipotecaria, lo que en la práctica no solía hacerse nunca. La propuesta de la ILP establece imperativamente la dación en pago en todo supuesto de ejecución de vivienda habitual, quedando así derogado el artículo 105 de la Ley Hipotecaria según el cual la hipoteca «no alterará la responsabilidad personal ilimitada que establece el artículo 1911 del Código Civil».
3. *Da carácter retroactivo a la dación en pago si en el proceso de ejecución no se ha celebrado la subasta o incluso celebrada esta.*

VII. Defensor del Pueblo. Síndic. Sistemas de reestructuración de deuda con propuestas de regulación del sobreendeudamiento

Tanto el Defensor del Pueblo como el Síndic de Greuges en Cataluña se han ocupado oportuna y profusamente de los problemas derivados de la ejecución hipotecaria cuando esta afectaba a las viviendas habituales y también a locales sobre los que pudiera ejercerse la actividad de pequeños empresarios.

El 22 de enero de 2012 el Defensor del Pueblo emitió un informe titulado «Crisis económica y deudores hipotecarios, actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo», que buscaba dar una respuesta a la situación de miles de ciudadanos que, como consecuencia de la crisis económica, el desplome de los precios inmobiliarios y el desempleo, no pueden afrontar el pago de sus hipotecas. Para ello:

- Reclamaba medidas excepcionales para los ciudadanos que no pueden afrontar el pago de sus hipotecas, del mismo modo que

se han otorgado ayudas públicas excepcionales al sector financiero.

- Daba veinte recomendaciones apostando por un acuerdo político, asumido por el sector bancario, que incluya en ciertos casos una moratoria en el pago de las hipotecas y una flexibilización de las cuotas, así como la mejora de la información y la transferencia.
- Sugería un tratamiento diferente para las adquisiciones de carácter necesario, como la vivienda habitual o los locales de negocio donde se ejerce la actividad que constituye el medio de vida, sosteniendo que la dación en pago podría aplicarse a estos supuestos siempre que se den determinados elementos.
- Pedía un procedimiento especial para la insolvencia personal y familiar. Y exigía al Banco de España que cambie de orientación y se implique en la protección de consumidores y usuarios.

En noviembre de ese mismo año, vigente ya el Decreto-Ley 6/2012 de 9 de marzo, ante la falta de respuesta de las administraciones a las recomendaciones formuladas, el Defensor insistía en la profundización y ampliación de esas recomendaciones, con formulaciones más concretas, entre las que cabe destacar la propuesta de «modificación del artículo 1911 del Código Civil a fin de matizar la responsabilidad patrimonial universal de las personas físicas mediante un sistema respetuoso con los principios constitucionales y acorde con el concepto de deudor de buena fe».

En octubre de 2013, vigente ya la Ley 1/2013 de 14 de mayo, volvía a insistir señalando cómo las normas de protección aprobadas eran insuficientes y haciendo una recomendación expresa de instaurar una segunda oportunidad para todas aquellas personas que se han visto inmersas en una situación económica no prevista ni deseada, regulando ex novo un procedimiento singular, sencillo, eficaz y gratuito, de insolvencia de los particulares y consumidores, independiente del resto de los procedimientos existentes en el ordenamiento jurídico, basado en la cultura de pago y con la previsión de liberación de deudas remanentes, tras la liquidación del patrimonio, pidiendo «abordar las reformas normativas necesarias en el orden civil, mercantil, administrativo y procesal».

El Síndic de Greuges, atento al problema que constituye el objeto de este trabajo, contemplando los artículos 47 de la Constitución y 26 del Estatuto de Autonomía, a finales de 2011 constituyó un grupo de trabajo liderado por el mismo e integrado por representantes del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, del Colegio de Abogados, del Colegio de Notarios, de Cáritas Diocesana de Barcelona y Ofideute (Generalidad de Cataluña), con la colaboración de representantes de las entidades financieras. A raíz de las reflexiones y del trabajo de esa comisión propuso al Parlamento de Cataluña unas recomendaciones entre las cuales era objeto de una consideración especial y del correspondiente informe, la introducción en el ordenamiento jurídico de un sistema voluntario y gratuito de reestructuración de deudas en caso de sobreendeudamiento, materia que, por afectar a la regulación de las bases de las obligaciones contractuales, estimaba que era de competencia claramente estatal. Partiendo de definir el sobreendeudamiento sobrevenido como la situación en la que un consumidor de buena fe se ve en la imposibilidad actual y continuada de hacer frente al cumplimiento del conjunto de sus deudas no profesionales, vencidas o exigibles, y tratando de superar claramente el estricto margen que supone el hecho de que el sujeto esté en el «umbral de exclusión» al cual se refería el Decreto-Ley 6/2012 de 9 de marzo, plantea con mucho detalle un sistema que regularía dicho sobreendeudamiento sobrevenido que, a mi juicio, podría representar técnica y jurídicamente, un excelente propuesta.

VIII. Iniciativas de mediación

Ante el incremento del riesgo de exclusión residencial de una parte de la población afectada por la disminución de ingresos a consecuencia de la coyuntura económica recesiva, las administraciones más implicadas en materia de vivienda y servicios sociales han creado lo que han llamado *servicios de mediación hipotecaria*. Algunos, como los creados por Cáritas Diocesana de Barcelona o el convenido entre el Ayuntamiento y el Colegio de Abogados de Tarrasa, han servido de acicate y pauta a otros muchos.

Hay que precisar, sin embargo, como decía el informe del Sindic de Greuges, que la labor desempeñada por estos servicios no es propiamente una *mediación*. En la mediación strictu sensu las partes en conflicto acuerdan una solución, ayudadas y asistidas por una tercera persona que tiene la misión de facilitar el acuerdo, creando un ambiente propicio para la comunicación entre las partes y asegurando una igualdad de condiciones. El mediador no puede imponer, sugerir o proponer soluciones. Sin embargo, los programas o servicios de mediación hacen un análisis de la situación económica del deudor y elaboran propuestas de acuerdo que plantean ante sus interlocutores de las entidades bancarias. Aquí las posiciones de partida son desiguales y, por lo tanto, el resultado está condicionado por la buena voluntad —más concretamente, por los intereses— de la parte más fuerte, la entidad bancaria acreedora. Se trata, más bien, de una labor de *intermediación*.

Por mi conocimiento directo explicaré con más detalle el programa de mediación de la ciudad de Zaragoza, iniciado a instancias de la Diputación General de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza y cuya ejecución básica encargan a la Sociedad Municipal Zaragoza Vivienda, que ya tenía encomendada por ambas administraciones —por cierto gobernadas, respectivamente, por el PP y el PSOE— la tarea de proporcionar soluciones a los sectores sociales más desfavorecidos, abriendo dentro de esa tarea el Programa de Mediación en Deuda Hipotecaria, una nueva vía de trabajo al tratar de abordar la resolución de conflictos en materia de endeudamiento financiero. Para ello cuenta con un grupo de trabajadores sociales expertos en situaciones de riesgo y exclusión social y laboral.

El contacto primero se inicia por Zaragoza Vivienda, con la que, a través de su unidad de información y atención ciudadana, se produce la toma de contacto e información y orientación básica sobre el objeto y más detalles del programa, formularios de solicitud, aceptación de mediación y documentación necesaria, orientando y asesorando al afectado una vez considerada la situación particular del caso. Revisada la situación global de la familia a nivel social y económico, así como la vivienda y su préstamo hipotecario, se elabora un plan de viabilidad socioeconómico que permita a la familia, con sus recursos propios, los

de su red social o los de los servicios disponibles de bienestar social, afrontar la solución de su situación.

Entretanto, o con posterioridad, juegan su papel las dos entidades colaboradoras del proyecto. Una de ellas es la Fundación Ecología y Desarrollo, ECODES, la cual tiene establecida una permanente relación con las entidades financieras más importantes de España, fruto de los análisis de responsabilidad social corporativa que efectúa sobre todas ellas. Recibida por todas las entidades financieras con sede en Zaragoza la carta del Gobierno de Aragón y del Ayuntamiento de Zaragoza con la propuesta de adhesión al programa, Ecodes ha visitado personalmente las direcciones territoriales de la entidades, explicado el programa, solicitando su adhesión, proponiendo la designación de un interlocutor único para los supuestos procedentes del programa y una interpretación extensiva del Código de Buenas Prácticas, en dos significativos sentidos, admitiendo en los planes del Código incluso los que no cumplieran los estrictos requisitos del Decreto-Ley 6/2012, de 9 de marzo, y solicitando que el orden de soluciones previstas no siguiera necesariamente el marcado por el Código.

Al final del proceso, y como parte definitiva del mismo, entra la segunda colaboración. El Colegio de Abogados de Zaragoza, a través de los abogados de su Servicio de Mediación designados expresamente para este tema, tras analizar el informe social de Zaragoza Vivienda, diseñan, junto con el interesado, un plan de viabilidad financiero que sirva de base para iniciar la intermediación hipotecaria con la entidad financiera correspondiente, buscando una solución satisfactoria para ambas parte y que sea encajable en la interpretación extensiva planteada por ECODES. El objetivo final será evitar la exclusión residencial de la familia afectada a través de acuerdos que permitan la permanencia de la familia en el domicilio o alternativas residenciales adecuadas a la situación.

IX. Ley 1/2013 de 14 de mayo, de Medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social

Esta ley pretende resolver, y lo hace solo con el voto de la mayoría absoluta del Partido Popular, el embrollo jurídico que se presentaba antes de su aprobación.

Teníamos:

- El Decreto-Ley 6/2012 de 9 de marzo, regulador de sistemas de reestructuración de deuda, a través del Código de Buenas Prácticas, que permanece vigente, aunque modificado por la Ley 1/2013.
- El Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, convalidado inicialmente, pero sujeto a tramitación pendiente como proyecto de ley. Tramitación en la que todos los partidos habían presentado enmiendas, utilizando el PP la suya como el texto base sobre el que al final se debatió el contenido de la Ley 1/2013.
- La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) presentada por la Plataforma de Afectados por la Hipoteca, admitida a debate parlamentario, referida a dos temas concretos, la dación en pago y la suspensión de lanzamientos, con enmiendas también de todos los grupos. Las del PP rechazan las propuestas de esta ILP.
- La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea de 14 de marzo de 2013, sobre la normativa española reguladora del procedimiento ejecutivo hipotecario y las cláusulas abusivas.

Los puntos fundamentales de la Ley 1/2013, que contiene la regulación vigente desde su publicación, son los siguientes:

- 1) Mantiene vigente el Código de Buenas y Prácticas y el Decreto-Ley 6/2012 que lo reguló, extendiendo a los avalistas su aplicación y admitiendo su utilización a quienes, aunque no se consideren como vulnerables, posean una renta que no sea superior a tres veces el IPREM —unos 19200 euros anuales—, pero solo

para negociar la reestructuración del préstamo y no para la quita y la dación en pago.

- 2) Mantiene la suspensión de lanzamientos en los casos extremos que fijaba el Decreto-Ley 27/2012 y solo por el plazo de dos años, ahora desde el 15 de mayo de 2013. No admite la suspensión general que pretendía la ILP.
- 3) No admite la dación en pago para la vivienda habitual con carácter general, como pretendía la ILP. A cambio —un cambio absolutamente ridículo y que difícilmente va a tener aplicación práctica—, para aquellos deudores a quienes el valor de la vivienda no ha sido suficiente para cubrir la deuda y se les sigue reclamando la diferencia, admite unas reducciones en el 35 por ciento o el 20 por ciento de la deuda pendiente si la paga en cinco o diez años. Y, si el acreedor vende la vivienda obteniendo plusvalía, esta se reparte con el deudor al 50 por ciento. Los intereses moratorios en este supuesto serán los remuneratorios más dos puntos.
- 4) Es positivo e importante que, siguiendo lo marcado por el TSJUE, admite la posibilidad de paralizar el juicio ejecutivo derivado del impago del préstamo hipotecario, de oficio o a instancia de parte, cuando se estime la existencia de una *cláusula abusiva*, si bien solo se sobreseerá el procedimiento cuando esa cláusula abusiva fundamente la ejecución.
- 5) También es positivo que se limiten con carácter general los intereses moratorios, es decir, los derivados del impago, que no podrán pasar del triple del interés legal.
- 6) Se facilita el procedimiento extrajudicial ante notario, pero, como antes, tiene que pactarse en la escritura de hipoteca.
- 7) Se regulan más estrictamente las sociedades de tasación.
- 8) Hay mejoras no sustanciales en la regulación de las subastas.
- 9) La posibilidad de que pudiera pactarse reclamar la totalidad del pago por el impago de uno de los plazos se extiende a tres plazos mensuales. La modificación no tendrá excesiva trascen-

dencia, ya que en la práctica casi siempre se esperaba al transcurso de esos tres plazos mensuales para iniciar la reclamación judicial.

- 10) Sí que es importante que, en la vivienda habitual, el porcentaje del valor de tasación en el que tiene que adjudicársela el acreedor pase del 60 al 70 por ciento. Había enmiendas que propugnaban el 75 por ciento o el 80 por ciento. Pero, indudablemente, con el 70 por ciento serán más los supuestos en los que lo adjudicado cubra la totalidad de la deuda, sin que quepan ya reclamaciones posteriores.

El gran fallo de esta ley, que me lleva a calificarla de «una ley fallida», es no haber afrontado el reto que el propio Gobierno se fijaba en la redacción original de la exposición de motivos del Decreto-Ley 27/2012: «Abordar una reforma en profundidad del marco jurídico de tratamiento a la persona física en situación de sobreendeudamiento». Lo grave no es solo que no aborde esta tarea en la Ley 1/2013, sino que la elimina de sus propósitos al haber retirado este compromiso de la nueva redacción de la exposición de motivos que sustituye a la original.

Una regulación del sobreendeudamiento de buena fe, del concurso de acreedores del deudor individual, de la llamada «segunda oportunidad» y un enlace del mecanismo de ejecución hipotecaria con esa regulación —que por otro lado, es lo que ya funciona en Europa— sería la verdadera respuesta, no solo para una situación de crisis, sino para establecerla con carácter general.

Epílogo

Mi intervención, en representación de ECODES, en el Programa de Mediación Hipotecaria de Zaragoza, no se redujo a facilitar con los representantes territoriales de las entidades de crédito la ejecución del Programa, ya que tarea tan importante como esa fue acceder, en bastantes casos personalmente, a los órganos que asumen en las entidades la responsabilidad social corporativa y hacerles ver que su actitud

general ante los problemas derivados de las ejecuciones hipotecarias debería constituir una pauta importante para hacer efectiva esa responsabilidad.

Fruto de esos contactos es el siguiente documento que les hice llegar, que pienso sería un buen epílogo para este trabajo.

La ejecución hipotecaria Reflexiones ante las entidades de crédito

La actitud de las entidades de crédito

La posición de las entidades de crédito *no debería ser la de oponerse a la reforma de los mecanismos de ejecución hipotecaria, sino el de ayudar a hacer esta reforma con aportaciones propias*. Para desempeñar este papel tienen datos como nadie, y así tendría que mostrarse ante la opinión pública.

De esta forma, su actitud no debería ser la de expandir una especie de alarma social ante cualquier modificación de los mecanismos de ejecución hipotecaria, como se podría deducir de algunas de las afirmaciones aparecidas en distintos medios de comunicación.

Jaume Guardiola, consejero delegado del Banco Sabadell: «No es conveniente tocar la normativa. Convertiría los títulos hipotecarios españoles, que son considerados en los mercados financieros internacionales como activos de gran calidad, en un producto peor que tendría más dificultades de acceso a los mercados y el crédito tardaría más en fluir».

Del artículo de Pedro Pablo Villasante, en *El País* de 30 de noviembre, se deduce que las modificaciones legislativas que se puedan plantear podrían poner en peligro los ahorros de los depositantes, necesitar ayuda pública de capital e impedir la contribución a la recuperación de la economía española.

Las entidades de crédito no pueden reaccionar basándose en cálculos sustentados en la suposición de que el cambio normativo establecería la dación en pago con carácter general. No ha sido así.

Por ello, la batalla hipotecaria (titular de *El País*) no la deberían ganar las entidades de crédito con los datos que les dio Oliver Wyman partiendo de ese supuesto de dación en pago general, a saber: incremento de la cuota mensual del préstamo medio de 60 euros, restricción del crédito hipotecario en el 10 por ciento, pérdida del sector financiero en su cuenta de resultados de mil millones de euros, necesidad de un capital adicional de esa misma cantidad, subida del tipo medio de las hipotecas del 2,9 por ciento al 3,7 por ciento, etc.

Unos simples números podrían ayudar a aclarar tales miedos. Si hay unos siete millones de hipotecas y de ellas, según Guindos, dieciséis mil correspondientes a primera vivienda, podrían estar en ejecución en 2012; esto quiere decir que cualquier reforma solo afectaría en ese año al 0,23 por ciento del parque hipotecario. Si lo que se pretende no es que dejen de pagar, sino que lo puedan hacer, resolviendo para ello y fundamentalmente los supuestos de sobreendeudamiento sobrevenido de buena fe a través de un procedimiento cuya resolución no quede exclusivamente en manos del acreedor, ¿va esto a tumbar el sistema hipotecario y convertir en basura a nuestras cédulas hipotecarias? Creemos que no.

Parecidas cifras salen si hacemos la referencia al saldo vivo de las hipotecas: novecientos treinta y un mil millones de euros. Si la citadas dieciséis mil hipotecas a ejecutar tienen un saldo medio de ciento ochenta mil euros, estaríamos entonces ante el 0,3 por ciento del monto total.

En línea con lo dicho hasta el momento, les recomendaríamos:

1. No basar todo lo que se puede hacer solo mediante el establecimiento de unas buenas prácticas que, si no permiten desembocar en el juez a través de una normativa, quedarían siempre al arbitrio de las propias entidades.

2. No basar la oposición al cambio o la petición de apoyo en la explicación de los riesgos catastróficos de cualquier reforma, que no es tal.

3. Asumir, desde la responsabilidad social corporativa, junto con el Gobierno, las fuerzas políticas parlamentarias y las aportaciones de toda

la sociedad, la tarea inmediata que el Gobierno propuso en la redacción original de la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 27/2012:

- a. Perfeccionar y reformar el marco de protección no provisional a los deudores que, por circunstancias excepcionales, han visto alterada su situación económica y patrimonial y se han encontrado en situación merecedora de protección.
- b. Abordar una reforma en profundidad del marco jurídico para las personas físicas en situación de sobreendeudamiento.
- c. Conseguir mejoras en los mecanismos de ejecución hipotecaria.

Una mención especial a la responsabilidad social de las entidades de crédito

La AEB, antes del Real Decreto-Ley 27/2012 de 15 de noviembre, anunciaba su compromiso de paralizar los lanzamientos en casos de extrema necesidad o con respecto a colectivos especialmente vulnerables, como decía la CECA. Este es el mismo criterio que adoptó el Gobierno. La AEB anunciaba esa medida no solo por razones humanitarias sino en el marco de su política de responsabilidad social. Se entiende la medida, con el limitado alcance que tiene, por razones humanitarias, pero ¿no cabría ir más allá según los criterios de la responsabilidad social?

La RSC tiene más alcance, e incluso no coincide conceptualmente con la acción humanitaria. La RSC se inserta en la médula de la acción empresarial, mientras que las razones humanitarias van por otro lado. La RSC atiende, junto a otros, a tres factores esenciales: el producto, el entorno y el adquirente del producto, el cliente, lo que vamos a comentar a continuación.

El producto

En el caso que nos ocupa es el préstamo hipotecario. No es casualidad que toda la normativa que surge en este tema en reacción a la crisis insista y le dé cien vueltas a la expresión «préstamo responsable». Es una expresión propuesta por la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los contratos de crédito sobre bienes inmuebles de uso

residencial de 31/3/2011, la Orden EHA/1899/2011 de 28 de octubre y la Circular del Banco de España 5/2013 de 27 de junio.

No es cuestión de ahondar en este momento en la política pasada de concesión de préstamos hipotecarios. Pero lo cierto es que, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo, el Ministerio de Economía y Hacienda español y el Banco de España insisten de tal manera en el concepto de «préstamo responsable», no solo es porque velan para que en lo sucesivo se den unas determinadas características en los préstamos hipotecarios, sino por el reconocimiento tácito de que no se dieron en el pasado. Basta para estimarlo así el examen de uno de los criterios que según la Orden EHA debe seguirse para determinar la concesión del crédito: *la capacidad estimada del cliente para hacer frente a sus obligaciones de pago previstas a lo largo de la vida del crédito o préstamo*.

Es verdad que la propia Orden EHA y la circular del Banco de España se cuidan muy bien de decir que el producto, si no reúne los requisitos recomendados, no puede devolverse. Como subrayan ambas disposiciones en términos casi idénticos, la libertad de contratación es lo que rige, se consagra la plena validez y eficacia de los contratos. Si la evaluación de la solvencia debe presidir las relaciones entre las entidades de crédito y los clientes, el que dicha evaluación haya sido bien o mal hecha en ningún caso implicará el traslado a las entidades de la responsabilidad que, en caso de incumplimiento de la obligación por parte de los clientes, es plena de estos.

Pero, si no hay responsabilidad jurídica para las entidades otorgantes de los préstamos o créditos hipotecarios —y aun suponiendo la falta de juego de la cláusula *rebus sic stantibus* y del artículo 1105 del Código Civil al que se refiere el Defensor del Pueblo en su informe—, creemos que sí queda campo para la RSC en relación con los productos hipotecarios lanzados al mercado.

El entorno

¿Para qué dar más vueltas a su descripción? Son tantos y tan diversos los puntos de vista, los relatos, que no es cuestión de insistir aquí. Es lo que es. Y ahí parece indudable el importante papel de las entidades

de crédito, desde sus orígenes y por sus efectos. Lo está siendo también en su intento de salida de la actual situación. Que no solo debe llevar consigo la salida para los bancos, sino muchas más salidas en el entorno en que se desenvuelven.

La percepción del problema ha llevado a muchos jueces, a municipios, a muchos sectores sociales, medios de comunicación, entidades sociales, defensores del pueblo... a «divorciarse» totalmente del «relato y las razones» de las entidades financieras y a enunciar o practicar una gran «insumisión» total a la normativa vigente. Las entidades financieras no pueden vivir durante mucho tiempo totalmente «divorciadas» del sentir del entorno en el que actúan. Es una situación potencialmente impredecible y de mucho riesgo para el sector financiero.

El cliente

Hay un cliente al que las entidades de crédito deberán prestar una especial atención: no es que no quiera pagar el producto, no es que haya dejado de gustarle, aunque pudiera haber algo de esto. Es, simplemente, que el cliente no puede pagarlo.

De todos esos deudores hipotecarios que suman el 40 por ciento del balance de las entidades financieras hay un 3 por ciento que no puede pagar. De ellos, como resalta la AEB, la mayor parte corresponde a casos de segunda o tercera vivienda, garajes, locales comerciales, naves industriales, terrenos rústicos. Podría quedar en solo un 1 por ciento el que se está jugando su vivienda al no poder pagar la hipoteca. ¿No cabría desde la RSC abordar el problema de los que dentro de ese reducido porcentaje se han encontrado de buena fe en insolvencia sobrevenida?

Una buena práctica de responsabilidad social podría ser el apoyo a una regulación del sobreendeudamiento del deudor individual no comerciante que tratara de amortiguar o salvar esas situaciones, como ocurre en toda Europa, así como una extensión del Código de Buenas Prácticas a tales situaciones. Así lo postula la propuesta del Parlamento y la Comisión Europea, al establecer en su artículo 25, como mecanismo de resolución de litigios, la obligación de que los Estados miembros

designen organismos de reclamación extrajudiciales para la resolución de los mismos entre los prestamistas y los consumidores.

Una observación final. El humanitarismo puede ser un coste añadido, como señala la nota de la AEB del 15 de noviembre de 2012, al resaltar que el coste económico de las medidas acordadas corre exclusivamente a cargo de las entidades de crédito. Pero, visto con más perspectiva, no hay inversión más rentable para las entidades financieras que recuperar la confianza perdida de la sociedad en la que actúan. Otra consideración distinta tendría la asunción por las entidades de crédito de que su responsabilidad social corporativa, en los términos aquí expuestos, es algo que debe ser incorporado a la práctica general de toda su organización.



EL MITO DE LAS PENSIONES EN PELIGRO

CHUSÉ INAZIO FELICES MAICAS

Economista

Quiero empezar subrayando que esta comunicación no cuestiona en ningún momento el derecho a reducir las pensiones por parte de un Gobierno democráticamente elegido si así le parece necesario; eso puede ser objeto de otro debate. Lo que aquí se cuestiona es únicamente el aspecto técnico-económico de que se haga alegando que no queda otro remedio en función de los datos económicos. Se suele escuchar en las conversaciones de la gente, pero también es publicado en prensa, radio y televisión reiteradamente, por ejemplo, en el diario *El País*, a finales de diciembre del año pasado, que la situación de las pensiones es insostenible a medio plazo porque cada vez es mayor el número de pensionistas y menor el de cotizantes. Nos recuerdan las famosas pirámides de población invertidas y subrayan que, como cada vez habrá más ancianos y a la vez menos jóvenes, cualquier proyección en el futuro pone en evidencia que habrá demasiados pensionistas para pocos cotizantes. Vamos a demostrar que esto es falso.

Estos planteamientos olvidan un hecho que es esencial en la vida económica: el aumento de la productividad implícito en todo desarrollo tecnológico que ha llevado a países como Alemania a un pacto entre Gobierno y oposición para salvar las inversiones destinadas a esa investigación. Todas las predicciones que se hacen se basan en un principio no enunciado: que la productividad permanece constante en el periodo objeto de estudio. Y esto, como vamos a ver, no se corresponde con la realidad. Cuando Henry Ford puso en marcha en 1908 la fabricación de coches en serie, el famoso modelo T costaba 950 dólares. Sin embargo, veinte años más tarde, el 31 de mayo de 1927, cuando se puso fin a su fabricación, gracias al aumento de la productividad que genera el desarrollo tecnológico, cada vez eran necesarios menos obreros para fabricar un coche y no solo no costaba más, a pesar de la inflación, sino que costaba... un 80 por ciento menos del precio inicial: 190 dólares.

Lo mismo podríamos decir si observásemos el trabajo agrícola y el número de personas necesarias para cultivar un campo y obtener una

determinada cantidad de alimentos. Podríamos extender el estudio a otras actividades económicas y siempre obtendríamos el mismo resultado.

El que quiera profundizar en estos y en los siguientes aspectos tiene amplia bibliografía; nosotros tomamos como base los trabajos del profesor Navarro, profesor de Public Policy en la Universidad Johns Hopkins y catedrático de Políticas Públicas en la Universidad Pompeu Fabra. Pues bien, para no alargarme más, vayamos a los datos:

- Se nos dice que, si tomamos como base el año 2007, nos gastamos el 8 por ciento del PIB en pensiones.
- Se estima que dentro de cuarenta años nos gastaremos el 15 por ciento.
- Si la productividad creciera en los próximos años anualmente un 1,5 por ciento, que es el promedio de crecimiento en los últimos 50 años, en los que ha habido tanto periodos de crecimiento como también varias crisis, el PIB de España en 2060 sería 2,2 veces mayor que en 2007. Es decir, que la capacidad adquisitiva real sería más del doble que la actual.
- Dicho de otra forma, si tomamos como base 2007, digamos que el PIB era 100, en 2060 sería 220.
- Si, como hemos dicho anteriormente, en pensiones nos gastamos en 2007 un 8 por ciento del PIB, es decir, 8 puntos, dejando para los no pensionistas 92 puntos, en 2060 nos gastaremos el 15 por ciento de 220, es decir, 33 puntos en pensiones, efectivamente mucho más que en 2007, pero —atención— quedaran para los no pensionistas 187 puntos, más del doble que en 2007.
- Queda así demostrado que no es verdad que el aumento de los pensionistas haga inviable el sistema de pensiones. Sería cierto si la productividad no aumentase y permaneciese constante todos esos años, lo que no es exacto, y, por tanto, las predicciones basadas en esa previsión interesadamente no enunciada son falsas. Dejo al cuidado del lector la valoración de las causas de que esta falsedad se repita y publicite tan ampliamente.

- En resumen, digamos que, aunque el envejecimiento de la población no sea un problema para el sistema de pensiones, no quiere decir que no haya problemas: los hay y muy graves.
- Para decirlo brevemente, es necesario aumentar de forma sustancial los fondos de la Seguridad Social, que son inferiores a la media europea. En España, el porcentaje de la población activa es muy bajo. Y esto se debe, fundamentalmente, a dos factores. Uno es el bajo porcentaje de población que trabaja en el sector público: en 2007 fue del 10 por ciento, de los más bajos de la UE-15, cuyo promedio era del 15 por ciento, es decir, un 50 por ciento menos. En contra de lo que se cree, el sector público, especialmente, los servicios del estado de bienestar, como sanidad, escolarización infantil, educación y servicios sociales, es pequeño en el Estado español pues tiene escaso personal. El segundo factor es la baja participación de la mujer en el mercado de trabajo (52 por ciento). Si España tuviera el porcentaje de Suecia, habría casi 3 millones más de trabajadoras pagando impuestos y cotizaciones sociales. Sin necesidad de llegar a ese nivel, simplemente alcanzando la media europea, el número de cotizaciones a la seguridad social se elevaría significativamente y permitiría asegurar, ahora sí, su futuro.

Q. E. D.

4. GRUPOS VULNERADOS Y ACTORES EN TIEMPO DE CRISIS





LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES, EXIGENCIA DE JUSTICIA

PASCUAL AGUELO NAVARRO

Abogado, presidente de la Subcomisión
de Extranjería del CGAE



1. La dimensión actual del fenómeno migratorio

Antes de entrar a desarrollar el tema concreto del estado de los derechos humanos de las personas migrantes, parece oportuno realizar una sucinta exposición de la dimensión actual del fenómeno migratorio y la repercusión de la crisis en el movimiento transnacional de personas. Ello nos puede ayudar a comprender más acertadamente el tema encomendado por el seminario.

Según el informe elaborado por la OIM en el año 2011 sobre las migraciones en el mundo (capítulo 2 del Informe OIM 2011), en las últimas décadas el desplazamiento transnacional de personas ha experimentado un notable incremento.

1.1. La población migrante. Algunas cifras

En 2010, se estimaba que el número total de migrantes internacionales en el mundo era de 214 millones de personas —un notable aumento con respecto a los 191 millones de 2005 (DAES, 2009)—.

En el año 2012, a pesar de la persistencia de los efectos de la crisis económica mundial, pese a la cierta reducción de las corrientes migratorias hacia los países desarrollados durante la crisis e inmediatamente después, el número total de migrantes en todo el mundo no ha disminuido en los últimos años.

El número estimado de migrantes internos es de 740 millones (PNUD, 2009); eso significa que alrededor de mil millones de personas son migrantes (aproximadamente uno de cada siete habitantes de la población mundial). Para hacernos una idea de la magnitud de las cifras basta señalar que la población migrante equivale a más del doble del total de la población de todos los países de la Unión Europea (500 millones) o del conjunto de la población católica mundial (DEA).

Para concluir este apartado descriptivo, señalaremos que los diez países con mayor tasa neta de inmigración¹ (más del 10 por ciento —exceso de inmigración—) son por este orden: Catar (40,62); Zimbabue (23,77); islas Vírgenes (18,56); Islas Turcas y Caicos (17,27); Emiratos Árabes Unidos (16,82); Singapur (15,62); Bahrein (14,74); Anguila (12,97) y Aruba (9,29) (fuente: CIA World Factbook, recogida en Index Mundi. <http://www.indexmundi.com/>).

El primer país de la UE es Luxemburgo (8,15), seguido de España (5,02) e Italia (4,67), Francia (1,1), Alemania (0,71) (el conjunto de la UE, 1,90).

Según el Banco Mundial, en el periodo 2008-2012, los países con una mayor migración neta² fueron:

Estados Unidos	4 954 924
Emiratos Árabes Unidos	3 076 634
España	2 250 005
Italia	1 998 926
Federación de Rusia	1 135 737
Australia	1 124 639
Canadá	1 098 444
Arabia Saudita	1 055 517
Reino Unido	1 020 211
Catar	857 090
Singapur	721 738
Sudáfrica	700 001
Alemania	550 001
Francia	500 001

-
- 1 Diferencia entre el número de personas que entran y salen de un país durante el año por cada mil habitantes.
 - 2 La migración neta es el total neto de personas que migraron durante el periodo: la cantidad total de inmigrantes menos la cantidad anual de emigrantes, incluidos los ciudadanos y los no ciudadanos.

Por el contrario, los países con menor migración neta fueron:

India	-2 999 998
Bangladesh	-2 908 015
Pakistán	-1 999 998
China	-1 884 102
México	-1 805 238
Indonesia	-1 293 089
Filipinas	-1 233 365
Zimbabue	-900 000
Perú	-724 999
Marruecos	-675 000
Uzbekistán	-518 486
Mianmar	-500 000
Brasil	-499 999

Resulta también altamente significativo que el número de países con tasa neta de inmigración 0 o próxima al 0 es muy elevado: casi cien países de un listado de 210. Es decir, la mayor parte de los países equilibran el balance migratorio. Entre ellos se encuentran muchos de los países de principal migración a países de la UE.

1.2. Circunstancias presentes en la actualidad

En la actualidad, al analizar los efectos de la crisis en relación con el fenómeno migratorio se manifiestan una serie de circunstancias que deben tenerse en cuenta:

1) En algunos países hay indicios de un aumento de la inmigración; en otros, se espera una reducción del número de migrantes.

En el Canadá, Estados Unidos de América y Alemania, por ejemplo, el número de trabajadores extranjeros está aumentando nuevamente.

En otros países, como Reino Unido, Irlanda y España, se observa una disminución de la fuerza laboral inmigrante e incluso una salida neta de 40 000 ya en 2011 (Ghosh, 2011). Hay que suponer que el fenó-

meno está agudizándose de manera simultánea a la profundización y a la persistencia de la crisis.

La tasa de migración en todos estos países continúa siendo positiva —exceso de inmigración— si se considera el periodo 2008-2012 (fuente: Banco Mundial).

2) En muchos países, varios millones de migrantes perdieron su empleo o no pudieron obtener la renovación de sus permisos de trabajo.

Eso se debió, en parte, a que los migrantes estaban concentrados en los sectores de la economía más vulnerables a la recesión, como el de la construcción, y, también, a que los migrantes solían ser más jóvenes y tener menor seguridad laboral que los nacionales.

3) A pesar de ello, el contingente general de migrantes no disminuyó en la medida prevista. Muchos optaron por no regresar a sus lugares de origen.

Los planes de incentivos al retorno implementados en muchos países en los Estados receptores de la inmigración—España, República Checa, Japón— no han dado los resultados esperados.

Por ejemplo, el Plan de Retorno Voluntario del Gobierno español de junio de 2008 solo registró 8451 retornos efectivos (López, 2011). Por el contrario, Polonia, con un importante crecimiento económico pese a la crisis, recibió el retorno de un buen número de emigrados polacos (Kaczmarczyk y otros, 2010).

4) El alto nivel de desempleo generado por la crisis en el mercado laboral ha contribuido a desarrollar un alto nivel de intolerancia, discriminación y xenofobia hacia los migrantes.

Un claro ejemplo de ello lo tenemos en España en las últimas normas aprobadas en relación con el derecho a la salud de las personas migrantes, o la propuesta de reforma del Código Penal, que criminaliza al inmigrante en situación irregular y, lo que es aún más grave, trata de criminalizar la solidaridad o ayuda.

Se perciben indicios de un endurecimiento de la actitud del público hacia los inmigrantes, acompañados de la disminución del nivel de intolerancia hacia los extranjeros, lo que contribuye aún más a la vulnerabilidad de los migrantes a la discriminación y la xenofobia.

5) Un quinto efecto de la crisis fue la reducción de las corrientes de migración irregular.

En la UE, por ejemplo, el número de detenciones en las fronteras por intento de cruce ilegal disminuyó en un tercio entre 2008 y 2009 (Frontex, citado en el *Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010*). En EE. UU. las entradas ilegales desde México rozaron mínimos históricos. En España, el número de llegadas irregulares también descendió notablemente en el último año (*El País*, 6 de diciembre de 2012).

6) Pese a una cierta disminución, las remesas continuaron manteniéndose firmes.

En 2010, las corrientes de remesas parecieron volver a los niveles registrados en los años anteriores a la crisis (Banco Mundial, 2011a). Pero parece que en 2012 las remesas enviadas desde España ya descendieron alrededor de un 9 por ciento.

En resumen, todos los informes, desde el Informe OIM 2011 a los efectuados por el Banco Mundial 2012/506/DEC, concluyen que la crisis financiera mundial no provocó un retorno masivo de trabajadores migrantes. De hecho, señala el Banco Mundial,

(...) los migrantes pueden haber mitigado algunos de los efectos más dolorosos de la crisis, toda vez que tienden a trabajar por salarios más bajos, reciben menos beneficios y dependen relativamente poco del Estado (...). Por consiguiente, eliminar las restricciones a la movilidad humana puede ayudar a mejorar los flujos financieros entre las naciones y aliviar algunos de los efectos adversos de la crisis.

No obstante, un interrogante es clave de cara al futuro: de qué modo la lenta recuperación económica general afectara las posibilidades de empleo de los trabajadores migrantes. Esta situación, sin duda, se ve agudizada en un contexto como el español con una cifras excepcionales de parados que no ayudan a diseñar ningún tipo de política de empleo ni para autóctonos, ni para migrantes.

2. La inmigración en la UE y España

En la actualidad de los 500 millones de habitantes de la UE, se calcula que la población inmigrante total (intra y extra UE) supone aproximadamente una cifra cercana a los 32,5 millones de personas, lo que representa un 6,5 por ciento de la población de la UE-27 (Alemania: 7,1 millones; España: 5,7 millones; Reino Unido: 4,4; Italia: 4,2; Francia: 3,8). De ellos, 12,3 millones son ciudadanos de la UE que migraron o se desplazaron a un país de la Unión Europea distinto al de origen.

En cuanto a la migración extra UE, unos veinte millones de personas, un 36,5 por ciento de personas provenían de países europeos extra-UE (7,2 millones) —más de la mitad de Turquía, Albania y Ucrania—. El segundo grupo proviene de África, 25,2 por ciento; Asia, 20,9 por ciento; América, 16,4 por ciento; y Oceanía, 0,9 por ciento.

2.1. Breve referencia a España

En España, en el año 2012 la cifra de personas migrantes era de 5 736 258 (12,13 por ciento de 47,2 millones), de los cuales eran ciudadanos UE 2 443 617 (48 267 más) y extra UE, 3 292 641. Desde el comienzo de la crisis, la recesión se ha llevado por delante más de un millón de puestos de trabajo ocupados por inmigrantes, lo que supone entre una cuarta y una quinta parte del total de empleos destruidos en España.

Teniendo en cuenta las circunstancias y tendencias globales, dos elementos parecen ser ciertos: primero, que todo apunta a que la mayor parte de estas personas van a permanecer en España seguramente en situación irregular desde el punto de vista administrativo como consecuencia de la falta de empleo regular e inmersos en economía sumergida. Segundo, que seguramente pasará mucho tiempo antes de que los flujos de entrada vuelvan a ser caudalosos.

La prioridad, por tanto, en materia de inmigración no puede ser otra que la integración. Y no hace falta añadir que la exigencia de integración se extiende, a fortiori, a los desempleados y sus familias.

Finalizamos esta primera parte con una primera e importante conclusión: el movimiento transnacional de personas es un fenómeno común a todos los países y áreas geográficas de mundo. Todos los países en mayor o menor medida son al mismo tiempo receptores y suministradores de inmigración.

3. ¿Un mundo sin derechos?

Una parte tan importante de la población mundial, cerca de mil millones de personas, constituye un mundo sin derechos o con derechos muy devaluados y precarios.

Desde la creación del Estado-nación la titularidad de los derechos está íntimamente ligada al vínculo que denominamos «nacionalidad», pudiéndose construir una clasificación de mayor a menor disfrute de derechos según el estatus de nacional o extranjero de una persona.

Dejando al margen a las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, sin ánimo de exhaustividad, y teniendo en consideración el ámbito de la UE, se puede establecer la siguiente clasificación:

- 1) Nacionales: plenitud de derechos.
- 2) Ciudadanos de la UE desplazados: casi plenitud. No discriminación.
- 3) Inmigrantes extra UE: larga duración; residentes temporales; niños, mujeres embarazadas. Derechos devaluados.
- 4) Inmigrantes en situación irregular. Casi sin derechos.
- 5) Refugiados y apátridas: sus derechos dependen sobre todo de normas internacionales.

Precisamente, la calidad democrática de un ordenamiento jurídico se refleja en buena medida en el trato ofrecido a los no nacionales y, fundamentalmente, en el dispensado a las personas en situación irregular, que constituyen, sin duda, el colectivo más vulnerable con un núcleo de derechos muy precario y en algunos ordenamientos casi cosificado. Se llega incluso a hablar de «ilegales», olvidando que ningún ser humano

es ilegal. Podrán serlo sus actos, incluso muchos de sus actos (nunca todos), pero no las personas.

3.1. El fenómeno de la inmigración irregular

¿A qué nos referimos cuando hablamos de inmigración irregular? La gran mayoría de los inmigrantes internacionales se encuentra en situación regular. Las estimaciones sugieren que tan solo entre un 10 y 15 por ciento de las poblaciones migrantes están en situación irregular en algún momento (OECD en CGIM, 2005), debiéndose diferenciar entre irregularidad originaria, consecuencia de una entrada irregular, o situación de irregularidad sobrevenida, persona que, habiendo entrado legalmente, permanece en un Estado miembro más allá del tiempo autorizado en su estancia sin necesidad de visado (por lo general, noventa días o seis meses) o del periodo autorizado en su visado y/o autorización de residencia.

Para hacernos una idea de la importancia del tema, en EE. UU. la población de inmigración irregular es de unos 11,1 millones. En la UE, según el *Informe Europeo Clandestino 2008* elaborado por el grupo encargado por la Comisión Europea para la búsqueda de soluciones en relación con la inmigración irregular, se estima que el número de personas en situación irregular en la UE era de entre 1 900 000 y 3 800 000 de personas (las entradas irregulares, como ya se ha indicado, han experimentado un notable descenso en el último año, tanto en la UE, España como en EE. UU.).

Pese a las reticencias de los Estados, la comunidad internacional, tras las dos catástrofes mundiales provocadas por la Primera Guerra Civil europea y la Segunda Guerra Mundial, han tratado de construir un sistema internacional en materia de derechos humanos que constituye una decisiva conquista de la humanidad.

Por ello, finalizada esta primera parte de presentación del fenómeno de la migración a escala global y regional, abordaremos a continuación el estado en el que se encuentra el reconocimiento y protección de los derechos humanos de la personas migrantes. Para ello, tendremos en cuenta, siguiendo a un buen número de autores —Ferrajoli, Fried

van Hoof o Asjoborn—, los cuatro niveles de obligaciones en relación con los derechos humanos: obligaciones de respeto, de protección, de garantía y de promoción.

No bastará, por tanto, examinar el grado de reconocimiento, sino detenernos en el estado de los mecanismos de protección y garantía y en los instrumentos de promoción de los derechos humanos a escala internacional, europea y en España.

Por otra parte, habremos de ser conscientes de que, pese a la existencia de todo un extenso ordenamiento jurídico internacional en materia de derechos humanos, esto no garantiza su respeto y protección. Más aún, en la actualidad, y a consecuencia, o, mejor, tomando como pretexto la crisis económica, observamos cómo el avance experimentado en las últimas décadas en cuanto a las señaladas obligaciones, la tendencia se ha invertido en claro retroceso, no ya en la promoción de los derechos humanos, sino en los estadios anteriores de reconocimiento, protección y garantía. Sin embargo, su existencia nos dota de instrumentos jurídicos para reclamar su cumplimiento y protección. Reclamación que en ocasiones conlleva unas onerosas consecuencias para los defensores de los derechos humanos.

A continuación examinamos el sistema internacional de derechos humanos construido, fundamentalmente, a lo largo del pasado siglo y con un evidente impulso tras la Segunda Guerra Mundial.

4. El sistema internacional de derechos humanos y la inmigración

Al margen de la regulación estatal, la comunidad internacional ha ido construyendo un sistema universal de los derechos humanos con la existencia de un importante elenco de tratados y normas internacionales que recogen en forma dispersa derechos que pueden ser atribuidos a cualquier persona.

Los tratados más significativos en el sistema universal, que configuran lo que la doctrina y la propia ONU denominan a veces como «Carta

Internacional de los Derechos Humanos», por orden cronológico, son los siguientes:

- La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1965).
- El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966).
- La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979).
- La Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruels, Inhumanos o Degradantes (1984).
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989).
- La Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990).
- La Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (2006).
- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (2006).

En cuanto a los tratados internacionales de los sistemas regionales, hay que recordar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), así como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

De todos ellos se pueden destacar cuatro tratados, que afectan a los derechos de los extranjeros:

- 1.º La Convención que Prohíbe la Discriminación contra la Mujer de 1979.
- 2.º La Convención contra la Tortura de 1984.
- 3.º La Convención de los Derechos del Niño de 1989.
- 4.º La Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990.

Nos detendremos ahora en el texto del sistema internacional que de forma más coherente y ordenada recoge los derechos humanos de las

personas migrantes. De hecho, es el único instrumento internacional de derechos humanos que hace referencia explícita a los derechos de los migrantes.

5. La Convención para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias de 1990

La Convención adoptada el 18 de diciembre de 1990 entró en vigor el 1 de julio de 2003.

Actualmente, son 46 los Estados obligados por este importante tratado internacional, el texto más avanzado en la materia, que gira sobre el eje de los derechos humanos de todas las personas sea cual fuere su situación migratoria. Por otra parte, en esa fecha existían 17 Estados que habían firmado este tratado internacional pero todavía no lo habían ratificado. Esta esperanzadora circunstancia hace previsible que el número de partes se irá incrementando.

Si inicialmente la Convención fue ratificada solo por Estados de origen de inmigrantes, actualmente se aprecia un cierto avance y lo está siendo por Estados de origen y, a la vez, de recepción de inmigrantes; por ejemplo, en los casos de Argentina, Chile, México, Libia, Turquía y Uruguay.

A pesar de ello, lo cierto es que ningún país de elevada tasa de inmigración ha ratificado la Convención y que el primer país del *ranking* en hacerlo es Palau, con una tasa de inmigración próxima a cero.

Por otra parte, la decisión de adhesión a la Convención en los últimos años ha sido más bien escasa: Venezuela (firma en 2011); Chad, Mozambique (firmas en 2012) y Bangladesh, San Vicente y Granadinas y Guyana (ratificaciones en 2010).

Repasando el estado actual de ratificaciones y adhesiones, sobresale otra negativa circunstancia: la total ausencia de Estados miembros de la Unión Europea.

5.1. La Convención, primer paso hacia el reconocimiento del *ius migrandi*

Obviamente, la Convención de 1990 ni realiza una política de puertas abiertas (pues diferencia entre migrantes en situación regular y migrantes en situación irregular, inclinándose de modo inequívoco hacia la primera posición), ni soluciona todas las cuestiones que la inmigración ofrece hoy.

Pero otorga en su parte III un conjunto de derechos a todos los migrantes, sea cual sea su estatus migratorio, reafirmando los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y desarrollados en los principales tratados de derechos humanos adoptados por las Naciones Unidas, constituyendo una auténtica Carta de Derechos de las Personas Migrantes.

Precisamente por eso, por abordar las migraciones desde los derechos humanos, puede decirse que la Convención Internacional, partiendo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada en 1948, que recoge en su artículo 13: «Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado», es actualmente el texto que más se aproxima al DERECHO A MIGRAR COMO DERECHO HUMANO, al *ius migrandi*, que englobaría el ciclo migratorio con los siguientes elementos: el derecho a no emigrar, el derecho a emigrar y establecimiento pacífico y el derecho a retornar a sus Estados de origen o de residencia³.

La existencia de estos cuatro derechos se basa en la mejor tradición jurídica pasada y presente: la de los derechos humanos de todas las personas, sin discriminación alguna por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, etc.

A nuestro entender, este es el significado profundo de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Tra-

3 Derecho reconocido en el artículo 13.2 DUDH y artículos 8 y 67 de la Convención de 1990.

bajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1990.

La convención se dota de un mecanismo de protección: el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares es el órgano de expertos independientes que supervisa la aplicación de la Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares por sus Estados partes.

6. El sistema europeo de protección de los derechos humanos: el Convenio Europeo de Derechos Humanos y los inmigrantes

En el ámbito europeo, el 4 de noviembre de 1950 se adoptaba en Roma el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, en el seno del Consejo de Europa.

Se configuraba de esta forma el sistema europeo de protección internacional de los derechos humanos. Desde hace años una importante jurisprudencia protege en ocasiones los derechos de las personas migrantes.

Una lectura simultánea del Convenio y de la jurisprudencia del TEDH en clave de extranjería permite afirmar que se han suscitado cuestiones de extranjería al aplicar las siguientes normas:

- El reconocimiento de los derechos humanos (artículo 1 del Convenio).
- El derecho a la vida (artículo 2 del Convenio).
- La expulsión como trato inhumano o degradante (artículo 3 del Convenio).
- Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado (artículo 4 del Convenio).

- La detención del extranjero para su expulsión o extradición (artículo 5 del Convenio).
- El derecho a un proceso equitativo (artículo 6 del Convenio).
- El principio según el cual no hay pena sin ley (artículo 7 del Convenio).
- El derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio).
- La libertad de pensamiento, conciencia y religión (artículo 9 del Convenio).
- La libertad de expresión, opinión e información del extranjero (artículo 10 del Convenio).
- El derecho a un recurso efectivo (artículo 13 del Convenio).
- La prohibición de discriminar (artículo 14 del Convenio).
- El derecho de demanda individual ante el TEDH (artículo 34 del Convenio).
- Condiciones de admisibilidad de la demanda (artículo 35 del Convenio).
- El derecho al respeto de los bienes de los extranjeros (artículo 1, protocolo n.º 1).
- La libre circulación de los extranjeros que se hallen legalmente en territorio de un Estado (artículo 2, protocolo n.º 4).
- La prohibición de las expulsiones colectivas (artículo 4, protocolo n.º 4).
- Las garantías procesales de la expulsión individual (artículo 1, protocolo n.º 7).
- La igualdad jurídica entre los esposos (artículo 5, protocolo n.º 7).
- La satisfacción equitativa (artículo 41 del Convenio).
- La condena en gastos y costas procesales.
- La ejecución de las sentencias del TEDH (artículo 46 del Convenio).

6.1. Selección de jurisprudencia del TEDH en relación con la inmigración

Veremos ahora algunos casos sentenciados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

1.º La expulsión como trato inhumano o degradante (artículo 3 del Convenio)

El caso Saadi/Italia (sentencia de 28 de febrero de 2008).

El TEDH dice y decide:

(...) apreciando la situación en el país de destino respecto a las exigencias del artículo 3 (prohibición de la tortura y de las penas o tratos inhumanos y degradantes) y tras diversas consideraciones, concluye que las autoridades tunecinas no han dado las seguridades solicitadas y no son suficientes en sí mismos para asegurar una protección adecuada contra el riesgo de malos tratos cuando, declarando la medida de expulsión, contraría los principios de la Convención.

2.º La detención del extranjero para su expulsión o su extradición (artículo 5 del Convenio)

El caso Mangouras/España (sentencia de 8 de enero de 2009).

El griego Apostolos Ioannis Mangouras, capitán del buque *Prestige*, se quejaba del carácter desproporcionado de la fianza, que no tenía presente su situación personal.

El TEDH, recordando su jurisprudencia, considera que el monto de la fianza en este caso, aunque elevado, no era desproporcionado, teniendo en cuenta el interés jurídico protegido, la gravedad del delito y las consecuencias catastróficas derivadas del vertido de la carga, tanto desde el punto de vista ambiental como económico.

Por ello decide que no ha existido violación del artículo 5.

3.º No hay pena sin ley (artículo 7 del Convenio)

El caso Gurguchiani/España (sentencia de 15 de diciembre de 2009).

El TEDH dice y decide:

El Tribunal recuerda que la garantía que consagra el artículo 7, elemento esencial de la preeminencia del derecho, ocupa un lugar primordial en el sistema de protección de la Convención, como lo demuestra el hecho de que el artículo 15 no autoriza ninguna suspensión de esta norma ni siquiera en tiempos de guerra o de otro peligro público...

Tras analizar todas las circunstancias concurrentes en el asunto, el Tribunal estima que ha existido violación del artículo 7 de la Convención, puesto que al demandante se le ha impuesto una pena más pesada que la que le correspondía por la infracción de la cual ha sido reconocido culpable.

4.º El derecho al respeto de la vida privada y familiar (artículo 8 del Convenio). Dice el artículo 8:

El caso Saleck Bardi/España (sentencia de 24 de mayo de 2011).

El TEDH dice y decide:

El TEDH, tras recordar que, para un padre y su hijo, estar juntos representa un elemento fundamental de la vida familiar... concluye que las autoridades españolas no han desplegado esfuerzos adecuados y suficientes para hacer respetar el derecho de la demandante al retorno de su niña, desconociendo así su derecho al respeto de la vida familiar garantizado por el artículo 8.

7. Los derechos fundamentales en la Unión Europea

En el ámbito europeo nos resta por analizar el régimen jurídico de los derechos fundamentales en la Unión Europea.

El vigente tratado de la UE afirma la adhesión de los Estados miembros a la protección de los derechos humanos. Entre otros, sobresalen dos aspectos en el tratado de la UE: el respeto de los derechos fundamentales como condición imperativa explícita de la adhesión de un Estado a la UE y la suspensión del Estado miembro que viole de forma grave y persistente estos derechos.

Es de destacar que la existencia de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 7 de diciembre de 2000 es adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo e incorporada al Derecho básico de la

UE mediante el Tratado de Lisboa con el mismo valor jurídico que los tratados. Sin embargo, una gran carencia o laguna se halla sin duda en los derechos de los extranjeros en la Carta.

No existen problemas en el título I (Dignidad) y en el título VI (Justicia), porque proclaman derechos que la Carta atribuye a todas las personas por el hecho de ser personas. En ambos juega el principio de igualdad y no discriminación entre extranjeros y ciudadanos de la UE.

Por el contrario, los otros cuatro títulos son problemáticos pues se observan libertades incompletas para los extranjeros, su igualdad disminuida, una solidaridad de la UE bajo mínimos y una ciudadanía excluyente.

El título II recoge las libertades incompletas o recortadas para los extranjeros en tres de sus normas:

- La escasa protección de los datos de carácter personal: el sistema EURODAC para recogida de datos de extranjeros que o bien solicitan asilo o bien han sido detenidos intentando entrar irregularmente en territorio de un Estado miembro de la Unión. Desde luego, EURODAC no protege los datos procesados de los extranjeros.
- El artículo 15 restringe a los extranjeros la libertad profesional y el derecho a trabajar, llegando la Carta a afirmar que solo los nacionales de terceros países que se hallen regularmente en territorio de un Estado miembro tienen derecho «a unas condiciones laborales equivalentes (no idénticas) a las que disfrutaban los ciudadanos».

Esta norma, que sigue muy de cerca la nefasta sentencia *Slooman Neptun*, que permitió la discriminación salarial para igual trabajo de las personas migrantes, abre las puertas a la legalidad de la explotación laboral de las personas migrantes en situación irregular.

- La Carta también regula la expulsión, la extradición y la devolución de extranjeros, sin graves problemas formales. La misma UE admite los vuelos chárter de extranjeros en situación irregular, que constituyen auténticas expulsiones colectivas condenadas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Por otra parte, el título III proclama una igualdad disminuida de los extranjeros. Ello sucede, sobre todo, porque el artículo 21 recoge el principio esencial de no discriminación, pero su párrafo 2 proclama que la no discriminación por razón de la nacionalidad solo beneficia a los ciudadanos de la UE.

A su vez el título IV consagra una solidaridad de la UE con los extranjeros bajo mínimos.

Finalmente, el título V proclama una ciudadanía excluyente. Porque la mayoría de los derechos solo se conceden a los ciudadanos, no a los extranjeros que residan en la UE.

7.1. Panorama actual

En los últimos años se ha ido elaborando una creciente jurisprudencia del TJUE acerca de un importante núcleo de derechos fundamentales, así:

- En cuanto a la libre circulación de nacionales de un tercer Estado que contraen matrimonio con un ciudadano de la Unión, sobresale la sentencia de 25 de julio de 2008 dictada en el caso *Metock y otros* (210/2008).
- Respecto a la expulsión de personas en situación irregular, destaca la sentencia dictada en el caso *Zurita García y Choque Cabrera*⁴ (330/2009).
- En cuanto a los efectos de la ciudadanía de la UE sobre la expulsión de un extranjero, cabe destacar el examinaremos el caso *Gerardo Ruiz Zambrano*⁵ (130/2011).
- Por otro lado, destacaremos la reagrupación familiar. Destacaremos la sentencia del Tribunal de Justicia dictada en el caso

4 Sentencia de 22 de octubre de 2009 (TJUE 330/2009), asuntos C-261/08 y C-348/08. Ver, especialmente, párrafos 48-56.

5 Asunto C-34/09.

Chakroun⁶. La sentencia señala que «la Directiva 2003/86, y, en particular, su artículo 2, letra d), debe interpretarse en el sentido de que se opone a una normativa nacional que, al aplicar los requisitos de ingresos establecidos en el artículo 7, apartado 1, letra c), de la Directiva 2003/86, realiza una distinción en función de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante en territorio del Estado de acogida».

- En el tema de los refugiados, no conviene olvidar la sentencia del TJUE, de 6 de mayo de 2008, dictada en el asunto C-133/06 (Parlamento/Consejo), que anulaba los artículos 29, apartados 1 y 2, y 36, apartado 3, de la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005, sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado.
- En materia matrimonial y de responsabilidad parental (cuyos casos tienen un elevado crecimiento en los últimos años), el Tribunal de Justicia se ha pronunciado en diversas ocasiones. Destacaremos la sentencia dictada por el Tribunal de Justicia el 22 de diciembre de 2010 en el caso Aguirre Zarraga.

Para completar todo este panorama nos referiremos ahora al marco jurídico español.

8. Régimen jurídico de los extranjeros en España: derechos y libertades. Consideraciones generales

8.1. La regulación constitucional y su interpretación

a) Artículo 13 de la Constitución española

España, además de estar obligada a cumplir el «estándar mínimo internacional» de derechos, ha incorporado la extranjería a su sistema

6 Sentencia de 4 de marzo de 2010, asunto C-578/08.

constitucional, si bien de una forma que podemos definir como limitada, pues los derechos y libertades de los extranjeros son todos ellos de configuración legal.

Con ello se abre la protección constitucional a los extranjeros de los derechos regulados en los artículos 10 a 55 de la Constitución española que comprende el título I. Esto es doblemente importante si tenemos en cuenta los insuficientes mecanismos de protección de los derechos humanos en el marco internacional.

b) La STC 107/1984 y el articulado de la Constitución española

Pese a la importancia del artículo 13 de la Constitución española en la constitucionalización de la extranjería en el ordenamiento jurídico español, la poca concreción del artículo ha permitido interpretaciones tan dispares como entender, para algunos, que el mencionado artículo confiere a los extranjeros todo el nutrido repertorio de derechos básicos positivizados en el título I, o, por contra, aquellas otras visiones que, poniendo el acento en la reserva que el propio artículo 13 hace respecto de los tratados y las leyes, pretenden desconstitucionalizar la extranjería y privar a los extranjeros de amparo constitucional. Una importantísima sentencia, la STC 107/1984, vino a aportar luz a la cuestión, sentando determinados principios sobre los que basar la comprensión del meritado artículo y, por consiguiente, del régimen jurídico de los extranjeros en España. Interpretación con la que podemos discrepar pero de la que hay que partir en todo caso. Precisamente, la STC 236/2007, que decidió sobre el recurso interpuesto por el Parlamento de Navarra contra diversos preceptos de la Ley Orgánica 8/2000, recordaba dos aspectos esenciales: 1) nuestro ordenamiento no «desconstitucionaliza» el régimen jurídico de los extranjeros (FJ 3.º); y 2), los derechos inherentes a la dignidad de la persona humana les corresponden asimismo a los extranjeros, sea cual fuere su estatus migratorio (FJ 7.º).

c) La triple clasificación de los derechos en la STC 107/1984

La STC 107/1984, tras evidenciar que todos los derechos atribuidos a los extranjeros son de configuración legal, señala que:

a) Existen derechos que corresponden por igual a españoles y extranjeros y cuya regulación ha de ser igual para ambos.

b) Existen derechos que no pertenecen en modo alguno a los extranjeros (los reconocidos en el artículo 23 de la CE).

c) Existen otros que pertenecerán o no a los extranjeros según lo dispongan los tratados y las leyes, siendo entonces admisible la diferencia de trato con los españoles en cuanto a su ejercicio.

Partiendo del texto de la sentencia, se puede llegar a una clasificación de los derechos de los que gozan los extranjeros ubicados en España:

A) Imperativamente, por mandato constitucional (artículo 13 CE), en todos aquellos supuestos que se utilicen expresiones tales como «todos», «toda persona», «nadie» o fórmulas impersonales:

- «Todos»: artículo 15. Derecho a la vida e integridad física y moral. Artículo 27. Derecho a la educación. Artículo 28. Derecho de sindicación.
- «Toda persona»: artículo 17.1. Derecho a la libertad y seguridad. Artículo 17.3. Derechos del detenido.
- «Todas las personas»: artículo 24. Derecho a la tutela judicial efectiva.
- «Nadie»: Artículo 25. Principio de legalidad.
- Fórmulas impersonales: artículo 16. Libertad ideológica religiosa y de culto. Artículo 18. Derecho al honor e intimidad personal y familiar y derecho al secreto de las comunicaciones, a la inviolabilidad del domicilio. Artículo 20. Libertad de difusión de ideas. Artículo 22. Derecho de asociación.

Pese a su carácter hiperfundamental, en determinadas ocasiones el TC ha debido pronunciarse acerca de estos derechos en relación con la atribución a los extranjeros. Así, respecto del derecho a la educación, de sindicación, asociación, intimidad personal y familiar, derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la libertad personal, con resultados dispares. En este sentido, recordamos que la STC 99/1985 viene a incluir en el catálogo de derechos hiperfundamentales la tutela judicial efectiva

(artículo 24). En sentido contrario, una sentencia celebrada por otros contenidos, STC 115/1987, remite a la categoría b) como derecho no hiperfundamental, la libertad personal.

B) Por otra parte, nos encontramos con aquellos derechos que la CE atribuye en su titularidad a los españoles:

- Libertad de residencia y circulación: artículo 19.
- El derecho a la igualdad: artículo 14.
- Derecho al trabajo: artículo 35.
- Derecho a una vivienda digna: artículo 47.

En estos casos, y de conformidad con el artículo 13 de la Constitución española, tales derechos podrán venir atribuidos en favor de los extranjeros por una ulterior ley interna o un tratado. Podrán conceder, pues, nuevos derechos a los extranjeros que, en definitiva, coincidan con los previamente constitucionalizados a favor de los españoles.

C) Existen también una serie de derechos de los que por mandato constitucional quedan expresamente excluidos en su goce los extranjeros —caso de los derechos contenidos en el artículo 13—, referidos a los derechos políticos, con la matización que debe hacerse tras la reforma constitucional para el cumplimiento del Tratado de la Unión Europea.

Toda esta doctrina jurisprudencial ha sido puesta al día por la STC 236/2007, de 7 de noviembre, la STC 259/2007, de 19 de diciembre y las STC 260, 261, 262, 264, y 265/2007, de 20 de diciembre, que resolvieron los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la Ley Orgánica 8/2000.

8.2. Los derechos y libertades reconocidos en la LOEX

A) Panorámica de los derechos y libertades reconocidos en concreto

El siguiente cuadro general de los derechos y las libertades de los extranjeros en España puede darnos una idea inicial del tema.

DERECHOS Y LIBERTADES DE LOS EXTRANJEROS EN ESPAÑA	
DERECHOS, LIBERTADES, DEBERES	LO 4/2000 (LO 2/2009), artículos 3-24
Derecho-deber a la documentación (artículo 4)	Todos los extranjeros
Derecho a la libre circulación y residencia (artículo 5)	Extranjeros en situación regular
Derecho a la participación pública (artículo 6)	Extranjeros residentes
Libertad de reunión y manifestación (artículo 7). (STC 236/2007)	Todos los extranjeros
Libertad de asociación (artículo 8) (STC 236/2007)	Todos los extranjeros
Derecho a la educación (artículo 9) (STC 236/2007)	Todos los menores. Educación no obligatoria: solo residentes
Derecho al trabajo y a la Seguridad Social (artículo 10)	Residentes
Libertad de sindicación y huelga (artículo 11) (STC 236/2007)	Todos los extranjeros
Derecho a la asistencia sanitaria (artículo 12)	Modificación esencial en 2012. Asistencia de urgencias: todos. Asistencia universal a embarazadas y menores de 18 años
Derechos en materia de vivienda (artículo 13)	Solo los residentes
Derecho a la Seguridad Social y servicios sociales (artículo 14)	Residentes (SS) Todos (servicios sociales básicos)
Sujeción a impuestos (artículo 15, 1.º)	Todos los extranjeros
Derecho a remesar (artículo 15, 2.º)	Todos los extranjeros
Derecho a la vida en familia e intimidad familiar (artículo 16)	Extranjeros residentes
Derecho a la reagrupación familiar (artículo 17)	Residentes. Familiares reagrupables
Derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 20)	Todos los extranjeros
Derecho a recurso contra actos administrativos (artículo 21)	Todos los extranjeros (...)

Derecho a la asistencia jurídica gratuita (artículo 22) [STC 236/2007]	Todos en algunos casos. Cualquier jurisdicción: extranjeros residentes
Derecho a la protección contra la discriminación (artículo 23)	Todos los extranjeros
Derecho a procedimiento sumario en caso de discriminación (artículo 24)	Todos los extranjeros

B) Los derechos de todos los extranjeros

Veamos ahora cuáles son los derechos de todos los extranjeros, sea cual fuere su situación o estatus migratorio.

Esquema II:

Derechos, libertades y deberes de todos los extranjeros⁷

- 1) Derecho-deber a la documentación: artículo 4.
- 2) Libertad de reunión y manifestación: artículo 7.
- 3) Libertad de asociación: artículo 8.
- 4) Derecho a la educación obligatoria: artículo 9.
- 5) Libertad de sindicación y huelga: artículo 11.
- 6) Derecho a la asistencia sanitaria: artículo 12.
- 7) Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas: artículo 14, 3.º.
- 8) Sujeción a impuestos: artículo 15, 1.º.
- 9) Derecho a remesar: artículo 15, 2.º.
- 10) Derecho a la tutela judicial efectiva: artículo 20.
- 11) Derecho a recurso contra actos administrativos: artículo 21.
- 12) Derecho a la asistencia jurídica gratuita: artículo 22.
- 13) Derecho a la protección contra la discriminación: artículo 23.

⁷ Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre.

- 14) Derecho a procedimiento sumario en caso de discriminación: artículo 24.

1) El derecho-deber a la documentación: artículo 4, LOEX

Según esta norma, este derecho constituye a la vez una obligación de los extranjeros de estar documentados.

La documentación puede haber sido expedida por el Estado de origen, el Estado de procedencia, otro Estado o el mismo Estado español.

En el caso español se trata de la tarjeta de identidad de extranjero, una especie de documento español de identidad extranjera.

La documentación puede ser retirada, y en tal sentido juega el párrafo 3.º de esta norma, pero no debemos olvidar que puede serlo tanto a nacionales como a extranjeros.

Junto al titular del derecho a la documentación (los extranjeros que se encuentren en territorio español) y la obligación de mantener su documentación, encontraremos la obligación de los Estados de documentar a las personas que se encuentren bajo su jurisdicción, una obligación no siempre cumplida.

2) Libertad de reunión y manifestación: artículo 7, LOEX

La STC 236/2007 declaró inconstitucional la anterior redacción del artículo 7, 1.º, en la que se atribuía este derecho solamente a los residentes. Por eso en la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, este derecho se atribuye a todos los extranjeros, sea cual sea su estatus migratorio.

3) Libertad de asociación: artículo 8

Esta norma presentaba (antes de la modificación de la LOEX de 2009) una problemática muy similar a la antes analizada en el artículo 7, es decir, la inadmisibles disociación entre titularidad de un derecho y su ejercicio, su incongruencia con la Constitución española (artículo 22, en este caso) y su violación de tratados internacionales que obligan a España.

Tras la STC 236/2007, que la declaró inconstitucional, el artículo 8 se ha alineado perfectamente con los tratados internacionales válida-

mente celebrados por España, como se comprueba de la lectura de la LO 2/2009, de 11 de diciembre. Por tanto, este derecho se atribuye ahora a todos los extranjeros, sea cual sea su estatus migratorio.

4) Derecho a la educación obligatoria: artículo 9, LOEX

El artículo 9, 1.º concede a todos el mismo derecho a la educación básica.

Pero el párrafo 2.º de este mismo artículo 9 de la ley abre la enseñanza no obligatoria únicamente a los extranjeros residentes legalmente, privando de la misma a los indocumentados o insuficientemente documentados.

El párrafo 2.º del artículo 9 choca directamente —incluso tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre— con cuatro tratados vinculantes para España: la Convención Europea de Derechos Humanos, la Convención de la UNESCO para la lucha contra la Discriminación en la Enseñanza, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención de Derechos del Niño.

5) Libertad de sindicación y huelga: artículo 11, LOEX

Tras la STC 236/2007 y la Ley Orgánica 2/2009, el texto es concorde con las obligaciones constitucionales e internacionales de España al reconocerse a todas las personas, también a los extranjeros en situación irregular, el derecho de sindicación y huelga.

6) El derecho a la asistencia sanitaria: artículo 12, LOEX (Real Decreto-Ley 16/2012)

En la redacción del artículo 12, vigente hasta el 1 de septiembre de 2012, esta norma regulaba tres situaciones en las cuales se producía la universalidad efectiva de la asistencia sanitaria española:

- La de los extranjeros empadronados.
- La de los extranjeros menores de 18 años, aun cuando no estuvieran empadronados.
- La de las extranjeras embarazadas.

Pero el 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, BOE n.º 98, de 24 de abril, ha modificado muy sensiblemente el panorama. La disposición final tercera modifica el artículo 12 de la LOEX, cuya redacción queda así: «Los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria».

El mencionado Real Decreto-Ley, modificando la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, mediante el artículo 1 del Real Decreto-Ley, señala que «la asistencia sanitaria en España, con cargo a fondos públicos, a través del Sistema Nacional de Salud, se garantizará a aquellas personas que ostenten la condición de asegurado». Y el párrafo 5 de esta Ley 16/2003, tras esta modificación, observa: «Aquellas personas que no tengan la condición de asegurado o de beneficiario del mismo podrán obtener la prestación de asistencia sanitaria mediante el pago de la correspondiente contraprestación o cuota derivada de la suscripción de un convenio especial».

Esta misma Ley 16/2003 ha visto incrementado su articulado en la materia, puesto que el muy controvertido Real Decreto-Ley ha añadido a la ley un artículo 3 ter, con la siguiente regulación:

Artículo 3 ter. Asistencia sanitaria en situaciones especiales.

Los extranjeros no registrados ni autorizados como residentes en España recibirán asistencia sanitaria en las siguientes modalidades:

- a) De urgencia por enfermedad grave o accidente, cualquiera que sea su causa, hasta la situación de alta médica.
- b) De asistencia al embarazo, parto y posparto.

En todo caso, los extranjeros menores de 18 años recibirán asistencia sanitaria en las mismas condiciones que los españoles.

Por tanto, el extranjero en situación irregular, empadronado o no, recibe asistencia sanitaria solo si suscribe un convenio especial. La reciben asimismo (sin convenio) todas las personas en caso de accidente o enfermedad grave (hasta el alta médica), en la asistencia al embarazo, al parto y al postparto y los menores de 18 años.

Desde la perspectiva internacional y de los tratados internacionales válidamente celebrados por España, el Real Decreto-Ley citado merece una severa crítica. Porque este derecho, en su dimensión prestacional, a la asistencia médico sanitaria, está recogido en numerosos tratados internacionales de derechos humanos (Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12, Carta Social Europea, artículo 11, y Carta de Derechos Fundamentales de la UE, artículo 35). En todos ellos se reconoce el derecho a «toda persona». En especial, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma que los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social, y al disfrute del más alto nivel de salud física y mental.

España debe respetar y proteger los derechos humanos de todas las personas dependientes de su jurisdicción, que se hallen en su territorio, sean nacionales, ciudadanos de la Unión Europea no españoles, extranjeros, apátridas o refugiados. Deteriorar ese respeto y esa protección es deteriorar la democracia y el Estado de derecho.

7) Derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas: artículo 14.3.º, LOEX

Los extranjeros, cualquiera que sea su situación administrativa, tienen derecho a los servicios y prestaciones sociales básicas.

De nuevo nos encontramos con una norma universal, que recoge un derecho cuyo ejercicio no depende de la situación administrativa o migratoria de la persona.

Ciertamente, en materia de servicios sociales tienen competencias los tres niveles de la Administración española, pero dependen en mayor medida de comunidades autónomas y Ayuntamientos. Pero en todo caso van dirigidos a la población más vulnerable, inmigrante o no.

8) Sujeción a los mismos impuestos que los españoles: artículo 15. 1.º, LOEX

Sin perjuicio de lo dispuesto en los acuerdos aplicables sobre doble imposición internacional, los extranjeros estarán sujetos, con carácter general, a los mismos impuestos que los españoles.

Como ejemplo en esta materia podemos recordar la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y otras normas tributarias; al delimitar a los contribuyentes en su artículo 8, señala que lo son por este impuesto «las personas físicas que tengan su residencia habitual en territorio español».

Tampoco podemos olvidar que todas las personas, incluyendo los inmigrantes en situación irregular, soportan el pago de los impuestos indirectos al consumo, como, por ejemplo, el IVA, tasas y otros gravámenes públicos y privados.

9) Derecho a remesar: artículo 15.2, LOEX

Los extranjeros tendrán derecho a transferir sus ingresos y ahorros obtenidos en España a su país, o a cualquier otro, conforme a los procedimientos establecidos en la legislación española y de conformidad con los acuerdos internacionales aplicables. El Gobierno adoptará las medidas necesarias para facilitar dichas transferencias.

Este derecho a remesar o a enviar parte de lo ganado a otro Estado (sea de origen o no lo sea) tiene en realidad una doble connotación:

- Por un lado, para las inversiones extranjeras; las empresas inversoras, en sus relaciones con los Estados de recepción de las inversiones, defienden este derecho, sin cuya existencia no habrían invertido.
- Por el otro, para los inmigrantes. La legislación estatal pretende controlar el envío de remesas y la mayor transparencia en el envío. Estamos ante una materia en la que se produce en los últimos años una clara bancarización, pero este control difícilmente llegará a los canales informales. Precisamente en estas actividades de control puede ser aplicable la Ley 10/2010, de 28 de abril, de Prevención del blanqueo de capitales y de la financiación del terrorismo (BOE, 29 de abril de 2010).

10) Derecho a la tutela judicial efectiva: artículo 20, LOEX

1. Los extranjeros tienen derecho a la tutela judicial efectiva.
2. Los procedimientos administrativos que se establezcan en materia de extranjería respetarán en todo caso las garantías previstas en la legislación general sobre procedimiento administrativo, especialmente en lo

relativo a publicidad de las normas, contradicción, audiencia del interesado y motivación de las resoluciones, salvo lo dispuesto en el artículo 27 de esta Ley.

3. En los procedimientos administrativos estarán legitimadas para intervenir como interesadas las organizaciones constituidas legalmente en España para la defensa de los inmigrantes, expresamente designadas por estos.

4. En los procesos contencioso-administrativos en materia de extranjería estarán legitimadas para intervenir las entidades que resulten afectadas en los términos previstos por el artículo 19.1.b) de la Ley reguladora de dicha jurisdicción.

En realidad, estamos aplicando el artículo 24 de la vigente Constitución, que señala, entre otros:

1. Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.

El Tribunal Constitucional ha abordado en diversas sentencias la atribución de este derecho a los extranjeros, destacando la STC 169/2006, de 5 de junio, en la que el Tribunal Constitucional admite que el derecho al hábeas corpus también beneficia a quienes entran irregularmente en territorio español (recurso promovido por Alí Baker frente al auto del Juzgado de Instrucción n.º 2 de Puerto del Rosario (Fuerteventura) que no admitió a trámite su solicitud de hábeas corpus tras haber sido interceptado en una patera)⁸.

11) Derecho a recurso contra actos administrativos

El artículo 21 de la LOEX señala:

1. Los actos y resoluciones administrativas adoptados en relación con los extranjeros serán recurribles con arreglo a lo dispuesto en las leyes.

8 Una sentencia con igual problemática y en la misma dirección es la STV 39/2007, de 12 de febrero de 2007, en el recurso de amparo 322-2005, promovido por Mohammad Khair Alsaqqa frente a los autos de la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional que acordaron su prisión provisional por delito de pertenencia a organización terrorista.

2. El régimen de ejecutividad de los actos administrativos dictados en materia de extranjería será el previsto con carácter general en la legislación vigente, salvo lo dispuesto en esta Ley para la tramitación de expedientes de expulsión con carácter preferente.

Habremos de tener presente, en este aspecto, la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Su artículo 2 atribuye al orden jurisdiccional contencioso-administrativo las cuestiones que se susciten en la protección de los derechos fundamentales, los contratos administrativos, etc., así como las restantes materias que le atribuya expresamente la ley.

12) Derecho a la asistencia jurídica gratuita: artículo 22, LOEX

1. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a la asistencia jurídica gratuita en los procesos en los que sean parte, cualquiera que sea la jurisdicción en la que se sigan, en las mismas condiciones que los ciudadanos españoles.

2. Los extranjeros que se hallen en España tienen derecho a asistencia letrada en los procedimientos administrativos que puedan llevar a su denegación de entrada, devolución o expulsión del territorio español y en todos los procedimientos en materia de protección internacional, así como a la asistencia de intérprete si no comprenden o hablan la lengua oficial que se utilice. Estas asistencias serán gratuitas cuando carezcan de recursos económicos suficientes, según los criterios establecidos en la normativa reguladora del derecho de asistencia jurídica gratuita.

Si comparáramos la Ley de Extranjería con los tratados internacionales válidamente celebrados por España, nos encontrábamos con un problema: en su redacción anterior, la Ley violaba el derecho a la asistencia jurídica gratuita. Admitiendo esa violación, la STC 236/2007 declaraba inconstitucional y nula la inclusión del término *residentes* en este artículo 22, 2.º. La Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre de 2009, solucionaba el problema.

13) Derecho a la protección contra la discriminación: artículo 23, LOEX

Dice el artículo 23 de la LOEX:

1. A los efectos de esta Ley, representa discriminación todo acto que, directa o indirectamente, conlleve una distinción, exclusión, restricción o preferencia contra un extranjero basada en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico, las convicciones y prácticas religiosas, y que tenga como fin o efecto destruir o limitar el reconocimiento o el ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en el campo político, económico, social o cultural.

2. En cualquier caso, constituyen actos de discriminación:

a) Los efectuados por la autoridad o funcionario público o personal encargado de un servicio público, que, en el ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, realice cualquier acto discriminatorio prohibido por la ley contra un extranjero solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

b) Todos los que impongan condiciones más gravosas que a los españoles, o que impliquen resistencia a facilitar a un extranjero bienes o servicios ofrecidos al público, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

c) Todos los que impongan ilegítimamente condiciones más gravosas que a los españoles o restrinjan o limiten el acceso al trabajo, a la vivienda, a la educación, a la formación profesional y a los servicios sociales y socioasistenciales, así como a cualquier otro derecho reconocido en la presente Ley Orgánica, al extranjero que se encuentre regularmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

d) Todos los que impidan, a través de acciones u omisiones, el ejercicio de una actividad económica emprendida legítimamente por un extranjero residente legalmente en España, solo por su condición de tal o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

e) Constituye discriminación indirecta todo tratamiento derivado de la adopción de criterios que perjudiquen a los trabajadores por su condición de extranjeros o por pertenecer a una determinada raza, religión, etnia o nacionalidad.

En esta cuestión ha de recordarse la radicalmente inadmisibles STC 29/2001, en el recurso de amparo promovido por Rosalind Williams Lecraft y otros frente a la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, que desestimó su demanda de responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado

contra el Ministerio del Interior; el juzgador estaba ante una supuesta vulneración del derecho a no ser discriminado por razón de la raza, en el caso de una diligencia policial de identificación en la estación de ferrocarril de Valladolid, que no fue humillante ni desconsiderada y que utilizó el criterio racial como indicio de una mayor probabilidad de que la requerida era extranjera.

A la demandante le había sido requerida su documentación en esa estación por la policía con el único argumento de su raza, aun cuando el TC afirma «tajantemente el carácter odioso de la aludida forma de discriminación...», pero la argumentación del propio TC embarranca inequívocamente cuando (en el fundamento jurídico 8), primero, alude a la entonces vigente normativa de extranjería y, después, a la protección ciudadana en los siguientes términos:

Los requerimientos policiales de identificación efectuados a fin de controlar el cumplimiento de la legislación de extranjería encuentran cobertura normativa en el artículo 72.1 del Real Decreto 1119/1986, de 26 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley Orgánica 7/1985, de 1 de julio, sobre Derechos y Libertades de los Extranjeros en España, que obliga a los extranjeros a llevar consigo el pasaporte o documento con base en el cual hubieran efectuado su entrada en España, y, en su caso, el permiso de residencia, y a exhibirlos, cuando fueran requeridos por las autoridades o sus agentes, sin perjuicio de poder demostrar su identidad por cualquier otro medio si no los llevaran consigo. Del mismo modo el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana, dispone que «los extranjeros que se encuentren en territorio español están obligados a disponer de la documentación que acredite su identidad y el hecho de hallarse legalmente en España, con arreglo a lo dispuesto en las normas vigentes.

De la sentencia únicamente se salva el voto particular del magistrado J. D. González Campos, que defiende la inherente dignidad de la persona humana, sea cual fuere el color de su piel. El 21 de octubre de 2011 España era condenada por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, porque el control de la identidad de la Sra. Williams se realizó «únicamente en razón de sus características raciales» y violaba claramente el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

14) Derecho a procedimiento sumario en caso de discriminación

Dice el artículo 24 de la LOEX:

La tutela judicial contra cualquier práctica discriminatoria que comporte vulneración de derechos y libertades fundamentales podrá ser exigida por el procedimiento previsto en el artículo 53.2 de la Constitución en los términos legalmente establecidos.

En realidad, esta norma de la LOEX únicamente actualiza un poco el artículo 53, párrafo 2.º, de la vigente Constitución, que señala:

Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

Digo que actualiza un poco porque la Constitución habla de «cualquier ciudadano»; si, como sucede tantas veces, el término *ciudadano* se asimila al término *nacional*, ese procedimiento no estaría abierto a los extranjeros. Afortunadamente, en este caso parece que no se ha producido tal asimilación.

C) Los derechos de los residentes

Puede realizarse asimismo un esquema en el que se sinteticen los derechos de los residentes, los documentados o en situación regular.

Esquema III

Derechos y libertades de los residentes según la LOEX

- 1) Derecho a la libertad de circulación y residencia: artículo 5.
- 2) Derecho a la creación de centros docentes: artículo 9.
- 3) Derecho al trabajo y a la Seguridad Social: artículo 10.
- 4) Derecho a ayudas en materia de vivienda: artículo 13.
- 5) Derecho a la Seguridad Social: artículo 14.
- 6) Derecho a la vida en familia e intimidad familiar: artículo 16, 1.º.
- 7) Derecho a la reagrupación familiar: artículo 16, 2.º.

1) Derecho a la libertad de circulación y residencia

Dice el artículo 5 de la LOEX:

Artículo 5. Derecho a la libertad de circulación.

1. Los extranjeros que se hallen en España, de acuerdo con lo establecido en el Título II de esta Ley, tendrán derecho a circular libremente por el territorio español y a elegir su residencia sin más limitaciones que las establecidas con carácter general por los tratados y las leyes, o las acordadas por la autoridad judicial, con carácter cautelar o en un proceso penal o de extradición en el que el extranjero tenga la condición de imputado, víctima o testigo, o como consecuencia de sentencia firme.

2. No obstante, podrán establecerse medidas limitativas específicas cuando se acuerden en la declaración de estado de excepción o de sitio, en los términos previstos en la Constitución, y, excepcionalmente, por razones de seguridad pública, de forma individualizada, motivada y en proporción a las circunstancias que concurran en cada caso, por resolución del ministro del Interior, adoptada de acuerdo con las garantías jurídicas del procedimiento sancionador previsto en la Ley. Las medidas limitativas, cuya duración no excederá del tiempo imprescindible y proporcional a la persistencia de las circunstancias que justificaron la adopción de las mismas, podrán consistir en la presentación periódica ante las autoridades competentes y en el alejamiento de fronteras o núcleos de población concretados singularmente.

Respecto a los titulares de este derecho, se trata de personas residentes. En cuanto a su contenido, se materializa en la libertad de circulación y residencia en tiempo normal.

La posibilidad de restringir este derecho también resulta inequívoca y plenamente justificada. En la materia se siguen los criterios fijados por los tratados internacionales, especialmente por el protocolo adicional n.º 4 a la Convención Europea de DH (ratificado por España solamente en 2009). Este protocolo, en su artículo 2, recoge esta libertad predicándola de las personas que se hallen regularmente en el territorio de los Estados y permitiendo (en su apartado 3.º) las restricciones de este derecho siempre que se hallen previstas por la ley y sean medidas necesarias en una sociedad democrática para la seguridad nacional, la seguridad pública, el mantenimiento del orden público, etc. Obsérvese que la restricción de este derecho no resulta posible por las necesidades

económicas o por prosperidad económica; admitir esta cláusula económica podría haber potenciado la xenofobia.

2) Derecho a la creación de centros docentes

La reforma de la LOEX por la Ley Orgánica 2/2009 ha suprimido el párrafo 5.º del artículo 9, que decía: «Los extranjeros residentes podrán acceder al desempeño de actividades de carácter docente o de investigación científica de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes. Asimismo, podrán crear y dirigir centros de acuerdo con lo establecido en las disposiciones vigentes».

Sin embargo, puede afirmarse que los extranjeros (al menos, los residentes) tienen el derecho a crear centros docentes, puesto que la Constitución española dice en su artículo 27, 6.º: «Se reconoce a las personas físicas y jurídicas la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales».

3) Derecho al trabajo y a la Seguridad Social

Dice el artículo 10 de la LOEX:

Artículo 10. Derecho al trabajo y a la Seguridad Social.

1. Los extranjeros residentes que reúnan los requisitos previstos en esta Ley Orgánica y en las disposiciones que la desarrollen tienen derecho a ejercer una actividad remunerada por cuenta propia o ajena, así como a acceder al sistema de la Seguridad Social, de conformidad con la legislación vigente.

2. Los extranjeros podrán acceder al empleo público en los términos previstos en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

De nuevo los problemas aparecen cuando intentamos compaginar la LOEX con los tratados internacionales; en este caso, la compatibilidad con la Constitución no ofrece dudas, puesto que «el deber de trabajar y el derecho a trabajar» esta los atribuye a «todos los españoles».

Comparando la citada norma de la LOEX con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, comprobaremos el choque frontal entre ambas. El artículo 6 de este pacto señala: «Los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho

a trabajar que comprende el derecho de toda persona de tener la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente escogido o aceptado, y tomarán medidas adecuadas para garantizar este derecho».

No hace falta poseer grandes conocimientos jurídicos ni una especial técnica interpretativa (tan solo interpretar la citada norma dando a sus términos su sentido corriente, en su contexto y desde la buena fe) para observar que este derecho se atribuye en el Pacto a toda persona, nacional o extranjera, documentada suficientemente o no.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales afirma además que los Estados partes deben tomar medidas adecuadas para garantizar ese derecho; privar de él a numerosos extranjeros no es, desde luego, una medida adecuada para garantizar este derecho, sino un modo de soslayar los compromisos adquiridos en el Pacto. También en este aspecto España viola inequívocamente sus obligaciones internacionales asumidas mediante un tratado.

En realidad, resulta imprescindible diferenciar las dos cuestiones: la estancia regular o irregular de un extranjero en España y la realización de un trabajo. Los aspectos jurídicos de la segunda cuestión deben derivar solo de las normas laborales, internas o internacionales, y especialmente del principio de igualdad y no discriminación.

Respecto a su titularidad, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señala en su observación general n.º 18, de 2008, que «toda persona tiene derecho a trabajar para poder vivir con dignidad» (apartado 1). Y prosigue: «Es un derecho individual, que pertenece a cada persona, y es a la vez un derecho colectivo (...) El derecho al trabajo no debe entenderse como un derecho incondicional y absoluto a obtener empleo» (apartado 6).

4) Derecho a ayudas en materia de vivienda

Dice el artículo 13 de la LOEX:

Artículo 13. Derechos en materia de vivienda.

Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a los sistemas públicos de ayudas en materia de vivienda en los términos que establezcan las leyes y las administraciones competentes. En todo caso, los extranjeros

residentes de larga duración tienen derecho a dichas ayudas en las mismas condiciones que los españoles.

La versión actual del artículo 13 (tras la reforma de la Ley Orgánica 2/2009) diferencia dos situaciones: Los residentes en general y los residentes de larga duración. Privilegia a estos últimos estableciendo para ellos iguales condiciones que para los españoles. En general la adquisición de una vivienda puede considerarse como un paso importante hacia la integración del extranjero, pues muestra su deseo de permanencia.

5) Derecho a la Seguridad Social

Dice el artículo 14, 1.º de la LOEX:

Artículo 14. Derecho a la Seguridad Social y a los servicios sociales.

1. Los extranjeros residentes tienen derecho a acceder a las prestaciones y servicios de la Seguridad Social en las mismas condiciones que los españoles.

Está claro que la ley atribuye solo el derecho a la Seguridad Social, a los extranjeros residentes. Pues bien, con ello España viola el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 9 señala que «los Estados partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la Seguridad Social, incluso al seguro social».

6) Derecho a la vida en familia e intimidad familiar

Dice el artículo 16, 1.º de la LOEX:

Artículo 16. Derecho a la intimidad familiar.

Los extranjeros residentes tienen derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar en la forma prevista en esta Ley Orgánica y de acuerdo con lo dispuesto en los Tratados internacionales suscritos por España.

Nos encontramos nuevamente ante una norma muy curiosa:

- Cita los tratados internacionales que España debe aplicar.
- Pero, realmente, viola los mismos tratados que cita y que debería aplicar.

La violación se produce al afirmar que solo los extranjeros residentes tienen derecho a la vida en familia y a la intimidad familiar; según

el legislador español, los no residentes carecen, pues, de tan elementales derechos.

Muy distinta es la posición de los tratados internacionales de DH que obligan a España; leyendo por ejemplo el artículo 8, párrafo 1.º, de la Convención Europea de DH, podremos comprobar cómo «toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

Por tanto, ese derecho corresponde a toda persona, sea nacional o extranjera, documentada o indocumentada. En la misma dirección puede aducirse el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 17) y la Convención de Derechos del Niño (artículos 8 y 16).

Por otro lado, el vigente Código Civil afirma en su artículo 44⁹ que «el matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o de diferente sexo». Luego habrá que respetar ese derecho a la vida familiar también de los homosexuales.

La STC 236/2007 no ha encontrado tacha alguna de inconstitucionalidad en esta norma. Por eso dice en el FJ 10:

Nuestra Constitución no reconoce un «derecho a la vida familiar» en los mismos términos en los que la jurisprudencia del TEDH ha interpretado el artículo 8.1 CEDH, y menos aún un derecho fundamental a la reagrupación familiar, pues ninguno de dichos derechos forma parte del contenido del derecho a la intimidad familiar garantizado por el artículo 18.1 CE.

Surge entonces el problema de cómo compaginar esta posición constitucional con el artículo 8, 1.º del citado Convenio Europeo de DH; ¿cumple realmente España este convenio si no reconoce el derecho a la vida familiar?

9 Tras la modificación introducida por la Ley 13/2005, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.

7) Derecho a la reagrupación familiar

Dice el artículo 16, 2.º de la LOEX:

Los extranjeros residentes en España tienen derecho a reagrupar con ellos a los familiares que se determinan en el artículo 17.

A su vez el artículo 17 determina los familiares reagrupables. En esta materia ciertamente no existe violación de ningún tratado internacional vinculante para España porque los tratados de DH no suelen recoger este derecho. En realidad, sí recoge este derecho el artículo 44 de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (de 1990), pero España no es parte en dicha convención.

En el Derecho de la UE ha de recordarse la trascendencia de la Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar¹⁰. Entiende la directiva por reagrupación familiar «la entrada y residencia en un Estado miembro de los miembros de la familia de un nacional de un tercer país que resida legalmente en dicho Estado miembro con el fin de mantener la unidad familiar, con independencia de que los vínculos familiares sean anteriores o posteriores a la entrada del reagrupante».

D) La cuestión de los derechos políticos

Nuestra Constitución señala, en su artículo 13, 2.º:

Solamente los españoles serán titulares de los derechos reconocidos en el artículo 23, salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por Tratado o Ley para el derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales.

La LOEX aplica esta norma en su artículo 6, que observa:

¹⁰ DO L 251, 3 de octubre de 2003, p. 21.

Artículo 6. Participación pública.

1. Los extranjeros residentes en España podrán ser titulares del derecho de sufragio, en las elecciones municipales, en los términos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, en su caso, y en la Ley.

2. Los extranjeros residentes, empadronados en un municipio, tienen todos los derechos establecidos por tal concepto en la legislación de bases de régimen local, pudiendo ser oídos en los asuntos que les afecten de acuerdo con lo que disponga la normativa de aplicación.

3. Los Ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a los mismos.

4. Los poderes públicos facilitarán el ejercicio del derecho de sufragio de los extranjeros en los procesos electorales democráticos del país de origen.

Estamos hablando de los derechos de participación del extranjero. En unos momentos en los que se extiende el concepto de ciudadanía, resulta necesario plantear esta cuestión.

1) La participación a nivel municipal

El párrafo 1.º se centra en las elecciones, pero solamente a nivel municipal. Una futura regulación de tales derechos de los extranjeros debería suprimir en primer término el decimonónico criterio de la reciprocidad, pero habría de exigir además la residencia durante determinado periodo de tiempo, cierto arraigo para la concesión de este derecho.

Desde el punto de vista general, recordaremos la Convención sobre la Participación de los Extranjeros en la Vida Pública a Nivel Local, de 1992, adoptada en el seno del Consejo de Europa, pero nunca ratificada por España.

El artículo 6 exige que los extranjeros «hayan residido legal y habitualmente en el Estado en cuestión durante los cinco años anteriores a las elecciones». Si el plazo de cinco años parece hoy excesivo, podría limitarse a tres años, porque solicitar cierto arraigo resulta razonable.

Resulta asimismo claro que un arraigo evidente del extranjero debería llevarle a poder participar en elecciones también autonómicas y

estatales, pero ciertamente el debate hoy y aquí apenas ha comenzado en esta materia.

Desde luego, no hablamos ahora de los derechos de participación de los ciudadanos de la UE, porque tales derechos derivan directamente de dicho ordenamiento y, además, los ciudadanos de la UE no son extranjeros.

2) Los derechos derivados del empadronamiento

Los párrafos 2.º y 3.º se dedican al empadronamiento. En todo caso, la lectura de la norma permite deducir sin dificultad que tendremos dos tipos de empadronados: los residentes y los no residentes o indocumentados.

Por tanto, los extranjeros residentes tendrán derecho a ser oídos, a nivel municipal, y a presentar los documentos o escritos que consideren necesarios.

A modo de conclusión

1. En las últimas décadas el desplazamiento transnacional de personas ha experimentado un notable incremento.
2. A pesar de la crisis económica mundial, el número total de migrantes en todo el mundo no ha disminuido en los últimos años: mil millones de personas. De ellos, un 80 por ciento son desplazados internos y un 20 por ciento son inmigrantes internacionales en sentido propio.
3. El movimiento transnacional de personas es un fenómeno común a todos los países y áreas geográficas del mundo.
4. Todos los países en mayor o menor medida son al mismo tiempo receptores y suministradores de inmigración.
5. El reto es la INTEGRACIÓN en derechos y obligaciones.
6. En la sociedades europeas nos encontramos con un grave riesgo de racismo y xenofobia.

7. Contamos con un extenso sistema de reconocimiento y protección de los derechos humanos.
8. La primera y esencial tarea es difundir su conocimiento entre el conjunto de la población mundial.
9. Junto a ello, la defensa de los derechos humanos, su reclamación, conlleva no solo la denuncia de su violación, sino también del incumplimiento de las obligaciones de los Estados de protegerlos y promoverlos.

El respeto, protección, garantía y promoción de los derechos humanos es una exigencia de justicia frente a los Estados.



TEORÍA Y PRAXIS DEL MULTICULTURALISMO

FERNANDO ARLETTAZ

Doctor en Derecho, investigador de la Fundación SIP

1. Introducción

El objetivo de este breve texto es presentar algunas reflexiones sobre la teoría y la práctica del multiculturalismo.

Las políticas multiculturales surgieron como una forma de gestión de la diversidad originada en la inmigración y fueron aplicadas a partir de los años sesenta del siglo XX en el Reino Unido y, desde los años setenta, en países como Suecia, Australia y Canadá. Sin embargo, aunque se desarrollaron fuertemente en relación con este grupo, las políticas multiculturales se expandieron luego como forma de dar respuesta a reivindicaciones de otras minorías, como las minorías nacionales y los grupos aborígenes. La puesta en práctica de estas políticas estuvo acompañada por el desarrollo de una densa teoría, que se ha venido acrecentando sin cesar desde los años noventa del pasado siglo.

Hoy asistimos a un escenario complejo. El multiculturalismo se ha expandido a nuevas regiones, como ejemplifica el caso del constitucionalismo latinoamericano, que ha venido incorporando derechos específicos de las comunidades aborígenes. Sin embargo, en los países en los que las políticas multiculturales se habían desarrollado originariamente estas están siendo objeto de cuestionamiento, en particular, a partir del manto de desconfianza que se cierne sobre las minorías musulmanas después del 11-S.

2. El multiculturalismo en la teoría

En el último cuarto del siglo XX, el liberalismo clásico (al estilo del que defiende, por ejemplo, John Rawls) fue objeto de duras críticas desde perspectivas variadas. En general, lo que se ponía de manifiesto en estas críticas era que el liberalismo operaba con una idea de ser humano abstracto, independientemente de su raza, religión, género y clase

social. Este concepto abstracto habría servido para encubrir quién era el verdadero destinatario de los derechos: habitualmente, un varón adulto, blanco, cristiano, con capacidad de trabajo y propietario.

Algunas de esas críticas provinieron del interior mismo del pensamiento liberal. Así, en respuesta a una concepción del liberalismo que se basaba en un individuo abstracto, desgajado de su contexto cultural, Will Kymlicka formuló una teoría liberal sobre las minorías que tiene en cuenta la pertenencia de los individuos a los grupos de los que forman parte. La propuesta de Kymlicka es que el liberalismo no puede abstraerse de la *societal culture* en la que el individuo forma su identidad. Una *societal culture* (expresión que nosotros traduciremos como «cultura societal») es una cultura que proporciona a sus miembros una forma de vida significativa para toda una gama de actividades humanas, en general compartiendo un idioma común. Así las cosas, el desafío para Kymlicka es cómo acomodar las diferencias de forma moralmente atendible. Dado que la democracia se basa en el principio de la mayoría, el problema que late en las democracias liberales es cómo hacer compatible la regla mayoritaria con el respeto a las formas de vida de las minorías, ya se trate de minorías nacionales, grupos de inmigrantes o pueblos indígenas (Kymlicka, 1991; Kymlicka, 1996a; Kymlicka, 1996b; Kymlicka, 2001; Kymlicka, 2007; Kymlicka, 2008; Kymlicka, 2010).

La pertenencia a una comunidad particular es necesaria para la autonomía del sujeto, es decir, para que este pueda formarse su propia concepción de la *vida buena*. Pero, para que exista igualdad real entre las diferentes comunidades, es necesario brindar derechos especiales a quienes se encuentran en una situación de desventaja, es decir, a las minorías. Por ello, los derechos de las minorías no tenderían a crear desigualdades, sino al contrario, a eliminarlas. En este sentido, el ideal de la *omisión bienintencionada* que predica el liberalismo clásico no sería verdaderamente bienintencionado, porque ignora que los miembros de minorías se encuentran en situación de desventaja (Kymlicka, 1996a: 186-195).

¿Por qué la protección de las minorías ha de significar el reconocimiento de derechos diferenciados? Se torna aquí aplicable la distinción entre opciones y circunstancias: quien realiza una opción de vida

costosa (por ejemplo, porque es amante de los vinos caros) no puede reivindicar legítimamente un apoyo estatal especial. En cambio, quien se encuentra en circunstancias no elegidas que le imponen costes especiales (por ejemplo, porque padece una enfermedad grave) sí puede reivindicar tal apoyo extra. El reconocimiento de derechos diferenciados tiende a remediar una circunstancia no elegida: la desigualdad real de los contextos culturales (Kymlicka, 1996a: 186-195; Kymlicka, 2007: 79).

Otras críticas fueron más radicales y se dirigieron a los fundamentos mismos de la teoría liberal. El comunitarismo, en efecto, cuestionó las raíces de la teoría liberal poniendo en duda el individualismo metodológico que le sirve de base. Como expresa Michael Sandel (2008: 199), el énfasis que el liberalismo pone en la libertad de elección individual no daría cuenta adecuadamente de conceptos como los de comunidad, solidaridad y pertenencia. El liberalismo, al insistir sobre la pluralidad de concepciones de la vida buena en las sociedades, cometería el error de exigir a los ciudadanos que releguen sus convicciones morales y religiosas al ámbito privado, o, al menos, que las dejen al margen de la arena política.

Un enfoque paradigmático dentro de la visión comunitarista es el de Charles Taylor. Taylor se centra en la necesidad de protección de las comunidades nacionales, tomando como ejemplo más claro el del Québec francófono en Canadá. Este interés de Taylor en la protección de las comunidades nacionales viene justificado por su intento de realizar una nueva lectura de lo que él denomina la «cultura de la autenticidad» (Taylor, 1991: 13-23; Taylor 1994: 28-35).

Nuestra identidad, cree Taylor, está formada, al menos, parcialmente, por el reconocimiento o no reconocimiento de los demás. Si, en las sociedades premodernas, el reconocimiento no era un problema, no es porque no fuera necesario, sino todo lo contrario: porque se daba por supuesto. En la modernidad el reconocimiento de los demás ya no se da por supuesto, y por ello su obtención se convierte en un objetivo a perseguir. Según Taylor, la modernidad dio lugar a una exigencia de respeto a la igual dignidad de los seres humanos, pero también a una exigencia de trato diferenciado en función de las distintas identidades

culturales, es decir, una exigencia de reconocimiento (Taylor, 1994: 25-39; Taylor, 1996: 13).

Sin embargo, este ideal de vida se habría deslizado, en nuestra época, hacia formas de realización personal orientadas solo hacia el propio yo, combinadas con una tendencia intelectual general hacia el nihilismo. La respuesta de Taylor (1991: 71-80) no es el rechazo de la ética de la autenticidad, sino, por el contrario, una crítica a sus derivas subjetivistas en nombre del propio ideal de la autenticidad. La defensa del ideal de autenticidad implica una reivindicación de los lazos comunitarios, en razón del carácter esencialmente dialógico de la vida humana: la formación de la identidad de los seres humanos se produce efectivamente contra el horizonte que proporciona la vida en común (Taylor, 1991: 32-33).

El enfoque de Taylor, a diferencia del multiculturalismo liberal del que hablamos más arriba, parecería tener más en cuenta la protección de las comunidades que la protección de los miembros de estas comunidades. De hecho, el autor pone de manifiesto que el mayor riesgo de la deriva subjetivista de nuestro tiempo es la fragmentación. La gente se estaría volviendo cada vez más incapaz de aceptar propósitos comunes y llevarlos a cabo, lo que produciría finalmente una falta de identificación con la sociedad como comunidad (Taylor, 1991: 109-121).

El fomento de los vínculos comunitarios debe combinarse, en la propuesta del autor canadiense, con un reforzamiento de los vínculos colectivos al interior de la unidad política. Taylor (2011: 47-48) cree que las sociedades democráticas deben basarse en una particular *filosofía de la civilidad*: una democracia solo puede funcionar si la mayoría de sus miembros están convencidos de que su sociedad política es una empresa común de considerable trascendencia y están dispuestos a actuar en consecuencia haciendo sacrificios en pos del todo.

3. El multiculturalismo en la práctica

El multiculturalismo, como instrumento de definición de las políticas públicas, ha seguido caminos divergentes en estos últimos años.

Ha aparecido en algunos lugares en los que había estado ausente, como lo evidencian las constituciones latinoamericanas recientes. Y ha sido cuestionado en aquellos contextos en los que parecía que estaba más afianzado, aunque sin que resulte claro todavía en qué medida estos cuestionamientos se han traducido en una retirada real del multiculturalismo.

Comencemos por el ejemplo de América Latina, donde las tendencias constitucionales recientes han recepcionado diversas formas de reconocimiento de la identidad de los grupos aborígenes. Hay cuatro ámbitos fundamentales de articulación de las políticas multiculturales en relación con los grupos aborígenes. El primero es el de la propiedad de la tierra, en razón de vinculación económica y cultural de los pueblos indígenas con sus territorios históricos. El segundo es el de sus instituciones políticas tradicionales, tanto en relación con el autogobierno como con la persistencia de los mecanismos tradicionales de resolución de conflictos. El tercero es el de la lengua, estrechamente vinculado a su vez con el cuarto ámbito, que es el de sus conocimientos y prácticas culturales tradicionales.

Hay dos grandes formas de hacer efectivo el reconocimiento político a favor de los grupos indígenas. Una es establecer formas de autogobierno en un ámbito geográfico delimitado por medio de territorios indígenas autónomos. Este mecanismo solo es posible, sin embargo, cuando se trata de un pueblo indígena concentrado en un lugar geográfico. La segunda posibilidad es reconocer la autonomía a partir de una unidad política más básica: la comunidad indígena (Villoro, 1998: 69-70).

Como, obviamente, no podemos aquí analizar las políticas aborígenes de todos los Estados latinoamericanos, nos limitaremos a algunos ejemplos puntuales. La Constitución de Colombia de 1991 establece, por ejemplo, la cooficialidad de las lenguas aborígenes en los respectivos territorios, el derecho al autogobierno de las comunidades y la posibilidad de elegir dos senadores al Senado nacional por una circunscripción indígena específica.

La Constitución mexicana reformada a este respecto en 1992 establece que «la Nación tiene una composición pluricultural sustentada

originalmente en sus pueblos indígenas». La constitución reconoce el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas, permitiéndoles, entre otras cosas, decidir sobre sus formas de organización social, aplicar sus propios sistemas normativos en la resolución de conflictos y elegir sus propias autoridades de acuerdo con sus procedimientos tradicionales.

En un sentido parecido, la reforma constitucional de 1994 en Argentina incorporó una serie de derechos específicos de las comunidades aborígenes a través de una cláusula que obliga al Congreso a reconocer la «preexistencia étnica y cultural de los pueblos aborígenes». Entre los derechos reconocidos se encuentra el relativo a la propiedad comunitaria de sus tierras por parte de las comunidades aborígenes y el derecho a la educación bilingüe.

La Constitución de Ecuador de 1998 reconoce, entre otros derechos, el derecho a la autoorganización de los grupos aborígenes, a la posesión de sus tierras ancestrales y a ser consultados sobre la gestión de los recursos naturales.

La Constitución de Brasil de 1998 obliga al Estado a respetar las culturas aborígenes. Esta disposición tiene correlatos concretos, como la obligación de dispensar enseñanza bilingüe, reconocer sus formas tradicionales de organización social, sus lenguas, creencias y tradiciones. Además, se protegen los derechos de los pueblos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.

Es de interés destacar aquí que la incorporación del multiculturalismo a las Constituciones latinoamericanas ha continuado en los años recientes. Así, la Constitución de Bolivia, de 2009, garantiza la autodeterminación de las naciones y pueblos indígenas originarios y reconoce cooficialidad a sus lenguas. Dedicó un capítulo entero a los derechos de los pueblos indígenas, entre los cuales se enumeran el derecho a la propiedad colectiva de las tierras, a la protección de sus saberes tradicionales y a una educación intercultural.

Pasemos ahora a ver los ejemplos inversos. Canadá tiene una política formal de multiculturalismo que se expresa en un compromiso constitucional con la herencia multicultural del país: la Canadian Charter of

Rights and Freedoms debe interpretarse, de acuerdo con lo que ella misma prevé, en conformidad con la herencia multicultural de Canadá. Por otra parte, el Gobierno adoptó en 1988 la Canadian Multiculturalism Act, así como diversas medidas antidiscriminatorias. El caso de Québec es, a este respecto, particularmente significativo dentro del contexto canadiense, porque aquí las políticas multiculturales dirigidas a las minorías de origen inmigrante se conjugan con las políticas multiculturales destinadas a la protección de Québec como comunidad francófona dentro de un país mayoritariamente anglófono (así como a las minorías anglófonas al interior del Québec francófono) y con las destinadas a la protección de los pueblos ancestrales.

Como en muchos otros lugares, en Canadá (y en Québec, en particular) las políticas multiculturales fueron blanco de críticas. Frente a los embates de los que estaban siendo objeto las políticas multiculturales en Québec, el Gobierno regional decidió formar una Comisión de Consulta sobre las Prácticas de Acomodamiento Relativas a las Diferencias Culturales, que fue copresidida por Charles Taylor y Gérard Bouchard. En su informe de 2008 esta comisión recomendó, sin embargo, continuar y reforzar las prácticas de armonización propias de la tradición canadiense como medio de hacer efectivos los derechos humanos por medio del reconocimiento de derechos diferenciados (Commission de consultation sur les pratiques d'accommodement reliées aux différences culturelles [2008]: *Building the Future. A Time for Reconciliation*, informe final).

Veamos otro caso. En el Reino Unido existía hasta hace cierto tiempo un consenso respecto de las ventajas de un multiculturalismo pragmático como forma de afrontar los retos de la diversidad. En efecto, el Reino Unido tiene una larga tradición de multiculturalismo. Esta se manifiesta particularmente en el ámbito religioso y permite definir al sistema como de carácter multiconfesional. Una clara muestra de este multiconfesionalismo es la existencia de las Faith Schools, escuelas privadas creadas y gestionadas por organizaciones religiosas que reciben financiación del Estado. Por otra parte, el *common law* otorga protección a las religiones minoritarias, reconociéndose en muchos casos la posibilidad de hacer excepciones a normas generales para acomodar la diferencia religiosa. La *Human Rights Act* de 1998 manda tener especial

consideración de la libertad religiosa cuando cualquier corte o tribunal deba resolver algún asunto relativo a derechos humanos y esta resolución pueda afectar a una organización religiosa (ya sea la organización o sus miembros colectivamente considerados). Pero el multiculturalismo británico no se agota en el multiconfesionalismo. En los años setenta se introdujeron varias normas legislativas que intentaron hacer frente a diversos supuestos de discriminación. Respecto de la igualdad racial, por ejemplo, la *Race Relations Act* de 1976 estableció mecanismos para hacer frente a los supuestos de discriminación.

Sin embargo, el consenso en torno a las políticas multiculturales comenzó a ponerse en duda en la década pasada. En 2006, un discurso del entonces primer ministro Tony Blair se refería a la necesidad de adoptar ciertas exigencias de adaptación de las minorías a los patrones culturales de la mayoría («Radical Muslims must integrate, says Blair», *The Guardian*, 9 de diciembre de 2006).

Para algunos, las nuevas circunstancias habrían generado un cambio de actitud que, basándose en los temores que inspira la inmigración de masas y buscando explotarlos a favor de la guerra contra el terrorismo, habría dado comienzo a la retirada del multiculturalismo (Laughland, 2006). Sin embargo, no es esta la única interpretación. Para otra perspectiva, el multiculturalismo británico no habría iniciado una fase de retroceso, sino que estaría siendo sometido a una crítica que puede ser caracterizada como *civic re-balancing* (Meer y Modood, 2009). De hecho, aunque haya habido una expansión de la retórica contra el multiculturalismo, las políticas multiculturales habrían permanecido en gran medida intactas. Las razones para esta retórica son varias e incluyen la idea de que el multiculturalismo ha facilitado la fragmentación social, que ha desplazado la atención respecto de las disparidades socioeconómicas o que ha promovido el rechazo en la población nativa (Meer y Modood, 2012: 30).

4. Conclusiones

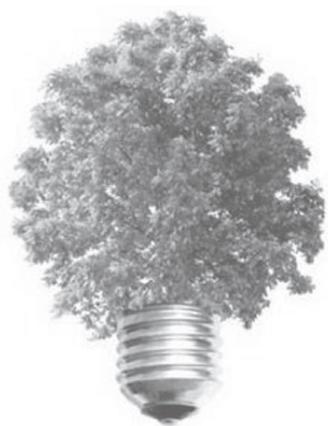
En esta breve intervención hemos querido mostrar, someramente, la diferente suerte que han corrido las políticas multiculturales. Por un lado, se han expandido notoriamente en contextos en los que hasta hace poco eran desconocidas, como lo muestra el ejemplo de muchas constituciones latinoamericanas. Por otro lado, en cambio, en países desarrollados donde el multiculturalismo venía aplicándose desde hace varias décadas (como Canadá y el Reino Unido), este ha sido objeto de críticas dirigidas a mostrar su presunta incapacidad para generar sociedades estables. Sin embargo, no es posible todavía decir que este criticismo se haya traducido en un abandono de las políticas multiculturales. Como las transformaciones jurisprudenciales y legislativas cambian con mayor lentitud que el humor de los líderes políticos y de la opinión pública, en qué medida la retórica antimulticulturalista va a transformarse en un retroceso real del multiculturalismo es algo que todavía está por verse.

5. Referencias bibliográficas

- KYMLICKA, Will, *Liberalism, Community and Culture*, Oxford, Clarendon Press, 1991.
- , *Ciudadanía multicultural*, Barcelona-Buenos Aires-México, Paidós, 1996a.
- , «Federalismo, nacionalismo y multiculturalismo», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, vol. 7, 1996b, pp. 20-54.
- , *Politics in the vernacular*, Oxford, Oxford University Press, 2001.
- , *Multicultural odysseys*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- , «The internationalization of minority rights», en *International Journal of Constitutional Law*, vol. 6, 1 (2008), pp. 1-32.
- , «Testing the Liberal Multiculturalist Hypothesis: Normative Theories and Social Science Evidence», en *Canadian Journal of Political Science*, vol. 43, 2 (2010), pp. 257-271.
- LAUGHLAND, John, «La fin de l'idéologie multiculturaliste au Royaume-Uni», en *Outre-Terre*, 17-4 (2006), pp. 83-89.

- MEER, Nasar y Tariq MODOOD, «The Multicultural State We're In: Muslims, 'Multiculture' and the 'Civic Re-balancing' of British Multiculturalism», en *Political Studies*, 57 (2009), pp. 473-497.
- , «Interculturalism, Multiculturalism or Both?», en *Political Insight*, abril de 2012, pp. 30-33.
- SANDEL, Michael J., *Filosofía pública. Ensayos sobre moral en política*, Madrid, Marbot Ediciones, 2008.
- TAYLOR, Charles, *The ethics of authenticity*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.
- TAYLOR, Charles, «The politics of recognition», en AA. VV., *Multiculturalism*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1994, pp. 25-73.
- , «Identidad y reconocimiento», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 7 (1996), pp. 10-19.
- , «Why we Need a Radical Redefinition of Secularism», en Eduardo MENDIETA, Jonathan VANANTWERPEN, *The power of religion in the public sphere*, Nueva York, Columbia University Press, 2011, pp. 34-59.
- VILLORO, Luis, «Autonomía y ciudadanía de los pueblos indios», en *Revista Internacional de Filosofía Política*, 11 (1998), pp. 66-78.

5. EL DERECHO A UN DESARROLLO SOSTENIBLE





LA CRISIS DEL MODELO ES AMBIENTAL: EL NECESARIO CAMBIO HACIA LA SOSTENIBILIDAD¹

MARÍA Novo

Titular de la Cátedra UNESCO, UNED



1 Es transcripción de la ponencia pronunciada el 10 de mayo de 2013.

Muchas gracias a la Fundación SIP y a las personas que la dirigen porque ha sido y es un placer estar aquí con ellos y, también, a todos ustedes por participar esta tarde.

Estamos hablando mucho de crisis, ya es una palabra casi gastada, pero hay algo que conviene recordar, y es que la crisis no solo es una crisis económica, sino que arde en el comedor de nuestra casa. Y el comedor de nuestra casa es el lugar donde habitamos esta tierra pequeña y frágil; nuestra casa es esta tierra pequeña y frágil en la que tenemos que cuidar de nuestras condiciones de vida, y de la casa, para que podamos seguir en ella.

Como les decía, se está queriendo reducir la crisis a una crisis económica, y lo que estamos enfrentando fundamentalmente es un escenario mucho más amplio, en el que yo me voy a encargar hoy de comentar con ustedes los aspectos ambientales en la doble dimensión: lo ecoambiental y lo socioambiental. En la primera parte, digamos que es un escenario ambiental y geopolítico que se refiere a un cambio muy amplio, que es el cambio que está sufriendo la biosfera, el mundo de lo vivo, al ser manipulado por la especie humana. A ese cambio lo llamamos cambio global.

Ese conjunto de cambios que está sufriendo la biosfera al ser manipulada por la especie humana plantea un fenómeno nuevo; hasta ahora no se había dado en el tiempo que conocemos la humanidad sobre la tierra, y es un fenómeno en el que la propia humanidad emerge como una fuerza de enorme impacto, negativo, sobre la biosfera que nos acoge. Y estamos produciendo unos cambios mucho más acelerados que los que puede producir cualquiera otra especie. Esto ha llevado a algunos científicos, en concreto, a Paul Crutzen, que ha sido premio Nobel en el año 2000, a plantear que estamos viviendo una nueva era geológica, que hemos salido ya del Holoceno, y estamos viviendo una era que él ha llamado «Antropoceno», precisamente porque se identifica por este impacto de la especie humana.

Ese impacto que estamos generando sobre la biosfera es de consecuencias imprevisibles, y, paradójicamente, no solo es muy costoso en términos ecológicos, en términos humanos, también, sino que, si no lo atajamos, nos va a llevar a unas consecuencias económicas de una envergadura tal que pueden desestabilizar totalmente nuestro sistema económico mundial. Esta crisis que estamos viviendo ahora nos puede parecer una tontería si no atajamos realmente la crisis ecológica. Decimos que ese cambio global está impulsado por una serie de problemas; es un cambio sistémico. Por ejemplo, los cambios en los usos del suelo; la pérdida de biodiversidad; la deforestación; los problemas energéticos; los problemas del agua. Pero quizá el problema que ahora mismo más nos preocupa es el problema del cambio climático. Porque, si no iniciamos de una manera decidida la mitigación de los impactos que generan el calentamiento global, y si no iniciamos de una manera decidida la restauración y la regeneración de los ecosistemas dañados, el cambio climático puede ser un problema de consecuencias irreversibles.

El cambio climático plantea ya algunos escenarios geopolíticos complejos. Por ejemplo, plantea cambios en las fronteras naturales que hemos conocido hasta ahora, porque el deshielo del Ártico hace que, por ejemplo, desaparezcan algunas zonas de frontera y emerjan otras que estaban cubiertas por el hielo. La apertura del estrecho de Bering, a consecuencia del deshielo del Ártico, está provocando cambios importantes en la dinámica del comercio internacional. Porque ya el canal de Suez, el canal de Panamá, pierden influencia, quedan ya muy confinados al tráfico del petróleo, y, en cambio, con la apertura del estrecho de Bering, por ejemplo, China se ahorra 4000 kilómetros para llegar al otro continente, y eso convierte a Rusia en la potencia que va a controlar la mayor parte de las rutas comerciales en el mundo futuro inmediato. Países como Canadá también resultan muy beneficiados y también están cambiando sus políticas de cambio climático, y lo que se está iniciando, y de eso no nos habla la prensa prácticamente, es la carrera por el Ártico.

En el Ártico se calcula que hay un 13 por ciento de recursos potenciales de petróleo, que hay grandes bolsas de gas, reservas de materias primas. Entonces, diversos países que tienen allí posibilidades de incidir sobre su soberanía están luchando por la conquista del Ártico: Canadá, Noruega, Dinamarca, Estados Unidos, la Federación Rusa, etc.

Claro, fíjense, lo que es un gran problema ambiental, que es el deshielo del Ártico, se está convirtiendo, para estos países, en una oportunidad de negocio. Esto es terrible, porque nadie piensa qué puede ocurrir si por efecto del deshielo del Ártico cambia la corriente del Golfo. Si cambia la corriente del Golfo, pueden ocurrir colapsos en muchísimos puntos del planeta; sabemos que ocurrirían, no sabemos dónde exactamente, pero serían daños ecológicos, daños sociales, daños humanos, de una envergadura enorme. Y, por supuesto, con un impacto económico, también enorme.

Rusia, por ejemplo, fíjense que está creando centrales nucleares flotantes, centrales nucleares que producen la energía equivalente a una ciudad de 40 000 habitantes, por ejemplo. Y las quieren para proporcionar energía para extraer ese petróleo. Estas centrales tienen autonomía para doce años, pero luego se revisan. China las está comprando, los Emiratos Árabes, también, para desalar el agua. Pero toda esta proliferación de centrales nucleares, después de haber pasado por una tragedia como la que acabamos de pasar, la de Fukushima, no tiene ningún sentido. Entonces, otra vez buscando el negocio, nadie se pregunta por los riesgos de la energía nuclear.

Y, al mismo tiempo, se está olvidando otra gran dimensión del cambio climático. El cambio climático produce unos trescientos mil muertos al año, ya vinculados con las sequías, inundaciones, etc., que está generando ya; no es un futuro el calentamiento global. Pues se nos está olvidando otra dimensión importante, que es la subida del nivel del mar. Como saben, justamente por efecto de los deshielos y demás, el nivel del mar, por el calentamiento global, está subiendo. Y, entonces, estamos teniendo ya, tampoco es un futuro la desaparición de territorios en muchas pequeñas islas; por ejemplo, en toda la zona de las Maldivas, de Tuvalu. Por ejemplo, Kiribati es una isla que está comprando territorio de Fidji, porque está teniendo un problema hasta ahora inédito, que es el problema de soberanía sin territorio. Tiene representación en Naciones Unidas, tiene soberanía, pero se está quedando sin territorio.

También por efecto del calentamiento global y la subida del nivel del mar, se están inundando las zonas bajas y los deltas de los ríos de muchos países. Y hay países, como, por ejemplo, Bangladesh, cuyo 40 por ciento de la población vive en zonas inundables. Y esto se puede

extender a todo el planeta, y se calcula que un 10 por ciento de la población mundial vive en zonas inundables; calculen unos 700 millones de personas. Con la subida del nivel del mar, estas personas están teniendo ya, y van a tener que migrar masivamente. Si ahora mismo ya tenemos un problema con las migraciones, y hay 190 millones de personas migrando, imagínense a 700 millones de refugiados climáticos migrando, porque son personas que viven en zonas vulnerables. Pues esto genera muchos problemas: problemas de soberanía sin territorio; de derecho marítimo; problemas con el derecho de propiedad, porque desaparecen territorios. Y estas migraciones, además, se convierten en una especie de efecto búmeran, porque los grandes impactantes en el calentamiento global son los países industrializados, y, sin embargo, las consecuencias se están sufriendo mucho más por ejemplo en África, en zonas menos desarrolladas, y, por tanto, el efecto búmeran es que las gentes emigran, y se vienen, lógicamente, a buscar otras formas de vida.

¿Cuál es el escenario? Es una paz imperfecta y muy frágil, porque no solo estamos en guerra unos con otros, eso no necesito contárselo, que lo cuenta muy bien la prensa y la televisión, sino que estamos en guerra con la naturaleza, y eso sí que no se cuenta. Es una paz amenazada por todos estos problemas; supone un gran aumento de incertidumbre: estamos viviendo cada vez con más incertidumbre y estamos generando mucha incertidumbre para las generaciones futuras. La capacidad de anticipación de los problemas disminuye, y es un problema de una paz que experimenta una gran pérdida de resistencia y de resiliencia, de capacidad de sobreponerse a las catástrofes, en los sistemas sociales, en los sistemas ecológicos también. Y es una crisis, la ambiental, que está generando también mucho sufrimiento humano. Pregúntense qué puede pasar con el delta del Nilo, qué puede pasar con muchas ciudades portuarias, y ¿saben quiénes están teniendo en cuenta estos escenarios? Pues las compañías de seguros y reaseguros; estas sí lo están teniendo en cuenta. Pero, claro, necesitaríamos que lo tuvieran en cuenta nuestros gobernantes a todas las escalas: desde la escala local, autonómica, nacional, a la escala global. Es un problema de gobernanza mundial.

Ban Ki-Moon, en una de sus intervenciones, ha dicho textualmente: el cambio climático es una amenaza para la paz y la seguridad internacional. Y hay algo en todo esto que parece, sin embargo, interesar poco

a las personas y a los grupos que gestionan la vida común. Porque estos grupos, los políticos en general, salvo honrosas excepciones, están más interesados en escuchar a los mercados que en escuchar las voces de quienes alertamos sobre estos problemas ambientales. Pero, fíjense, hay que decir una cosa: los problemas económicos son reversibles; podemos estar pasando una situación económica difícil, pero podemos pensar que va a llegar otra situación mejor. Sin embargo, problemas como en el cambio climático, o los problemas ambientales, en general, tienen muchos efectos que son irreversibles. Es decir, cuando se llega a un punto, a un cierto umbral, no hay retorno, no hay vuelta atrás. Y, por tanto, esa es una cuestión que se debería tener en cuenta; lo mismo que también la incertidumbre de sus consecuencias, el hecho de que no sepamos exactamente, y, por tanto, no podamos anticiparnos, cuáles son los colapsos que se pueden generar.

Mario Molina, premio Nobel, decía en unas declaraciones al periódico *El País* hace unos años: sabemos que el sistema va a colapsar, pero no sabemos ni dónde ni cuándo; esta es la incertidumbre con la que estamos viviendo.

Esta es un poco la cara ecoambiental que les quería contar, y ahora quería hablarles también de la dimensión socioambiental, que es la que plantea un escenario social y humano que también que hay que tener en cuenta.

En esa dimensión nos tropezamos con un problema que es general, que es el problema del paro y de la productividad en Europa, en España, un problema que se está generalizando. Miren, ese problema procede, sobre todo, en nuestro país, por ejemplo, de la deslocalización de la actividad productiva. Las empresas se han ido a trabajar a China, o a India, o Bangla Desh, porque era más barato producir, sin importarles si en China se cumplen los derechos humanos, si el país es comunista, que para otras cosas nos interesa mucho no negociar con un país comunista, sin importar si los trabajadores trabajan catorce horas diarias, en qué condiciones laborales. Las empresas se han ido buscando simplemente el tema del beneficio. Y ¿qué ocurre?; claro, han dejado aquí un páramo de empresas, de puestos de trabajo, de gente que no puede trabajar. Pero también hay que tener en cuenta que, en lo que se refiere a la mano de obra, la tecnología ha avanzado mucho; entonces, una máquina hace

hoy lo que antes hacían cien personas. Y, luego, hay que tener en cuenta también que las jornadas laborales están siendo cada vez más amplias; en vez de repartirse el trabajo, lo que se están aplicando son jornadas interminables, copiando ese modelo chino tremendo.

Por tanto, hay un problema de codicia, y hay un problema de miopía que se combina. Se ha planteado todo en la dinámica productiva, simplemente, bajo la guía de producir más barato para ganar más, pero no ha importado, no está importando, con qué medios, de qué forma, con qué derechos laborales. Y estamos viendo como normal lo que es una degeneración del sistema social productivo, y estamos dejando que triunfe un paradigma que es muy peligroso; yo diría que es un paradigma maldito, que es el de la competitividad a cualquier precio. Un paradigma que ha entrado de lleno con la globalización. Es un paradigma maldito porque en lo ecológico es muy destructivo, porque en lo humano está provocando recortes en los derechos sociales, incluso en el propio concepto de democracia; y es también en lo global, en lo humano, porque está generando mucho sufrimiento en muchas partes del mundo.

El mantra, por tanto, de la competencia representa una lógica que es la lógica más oscura de la máquina. Estamos yendo hacia la equiparación de los trabajadores con las máquinas, aplicándole a los trabajadores la lógica de la máquina frente a la lógica de la vida. El trabajador es un ser vivo, con dignidad; no es una máquina. La lógica de la máquina es la eficiencia y la rapidez, la competencia. La máquina tiene que hacer cuantas más cosas mejor, en el menor tiempo posible. Pero esta lógica no es aplicable a los seres humanos; en los seres humanos frente y en los sistemas sociales, frente a la eficiencia hay que hablar de la pertinencia, si lo que hacemos, si la forma en que organizamos el trabajo, es pertinente desde el punto de vista de la naturaleza; si es pertinente desde el punto de vista humano, desde el punto de vista social. Y, para saber si algo es pertinente, hay que valorarlo no solo en términos económicos, sino también, y fundamentalmente, con preguntas de orden ético, con preguntas de tipo social, humano y ecológicas, por supuesto. Hay que preguntarse: esto ¿es pertinente para la naturaleza?; esto ¿es pertinente para un buen desarrollo social?; ¿es éticamente aceptable? Estas son preguntas que nunca se haría una máquina. Y no son preguntas inocen-

tes o superfluas: están en el corazón de la insostenibilidad de nuestras formas de vida, y son preguntas esenciales para salir de la crisis, en un momento en el que la mayor parte de los Gobiernos solo se preguntan por lo que le gustará a los mercados. Y ya hemos visto adónde nos lleva esa pregunta.

Bien, pues, con la rapidez que esto requiere, he procurado hacer lo que podría interpretarse como la parte de denuncia de lo que está ocurriendo. Personalmente creo que toda denuncia tiene que ir acompañada de un anuncio, que no basta con denunciar lo que está mal, que hay que empezar a pensar en cómo hacer las cosas. Por tanto, quería también reflexionar con ustedes en alto, en un breve espacio, sobre cómo se podría hacer esa transición hacia la sostenibilidad. Yo voy a lanzar algunas ideas: algunas les pueden parecer más acertadas; otras a lo mejor les parecen desacertadas. Están ustedes en la libertad de interpretarlas; lo que lamento es que no tengamos coloquio.

Creo que una vía fundamental, en este momento, para iniciar, no son vías de llegada, son vías de transición lo que estoy planteando, para iniciar la transición, es la relocalización; ¿qué quiere decir esto?: que sin perder nuestra condición de ciudadanos universales, sin perder las ventajas de las redes de comunicación globales, de internet, de las redes, los nexos, sino más bien incluso gracias a ellos, en el día a día, en la práctica de producir, de consumir, de vivir, necesitamos regresar al sentido común. Es que lo hemos perdido, porque hemos vivido en la fascinación por lo lejano, hasta un extremo en el que la economía, con las deslocalizaciones, como les decía, ha desbordado todas las preguntas éticas, las preguntas sociales y demás.

Ese regreso al sentido común, para mí, sería el regreso a casa. Y el regreso a casa, ¿qué significa?: pues empezar a incentivar la producción en España, local, nacional, con nueva fiscalidad, con incentivos fiscales. Consumir, por la parte de los consumidores, productos de cercanía; mirar de dónde vienen los productos. No es lo mismo comprar una manzana que viene de Chile, o un kiwi que viene de Nueva Zelanda, que comprarle al productor que está en Aragón o al productor que está en Asturias. Hay ahora, como saben, toda una línea de restaurantes que se llaman km 0: todo lo que utilizan está comprado en un radio de 100 kilómetros. Y esto no es inocente; no tengo tiempo para extenderme, pero

un kiwi que llega de Nueva Zelanda tiene acumulada una huella ecológica tremenda del transporte. Y, sin embargo, si compramos un producto de cercanía, estamos eliminando esa huella ecológica, y, además, estamos ayudando a la producción de nuestro país. Mirar las etiquetas de la comida, de la ropa; viajar de otra manera, porque tampoco el planeta resiste ya la cantidad de vuelos que estamos haciendo, innecesarios. Procurar contribuir a crear comunidad en contextos locales; fortalecer las comunidades locales; volver a restaurar esos vínculos que se han roto muchas veces, de ayudas entre vecinos, vínculos de reciprocidad. Hay que seguir una pauta de la naturaleza, que es lo que se nos olvida: la naturaleza es la aventura de mayor éxito de la historia, y ha salido adelante a lo largo de 4000 millones de años porque ha seguido algunas pautas que deberíamos copiar. Y una de ellas es acción máxima con el mínimo esfuerzo: hagamos lo máximo con el mínimo esfuerzo; no es lo mismo comprar la manzana de Aragón que comprar la manzana de Chile. Y, además, porque lo local es el banco de pruebas de la sostenibilidad, es aquí, en donde vivimos, donde tenemos que comprobar si, haciendo las cosas de otra manera, nuestras vidas en realidad son viables son sostenibles. Y es también la ocasión para estos intercambios humanos, sociales, que nos proporcionan seguridad y compañía.

El mundo que viene, paradójicamente, aunque vivimos en la aldea global, y todos tenemos esa conciencia, es un mundo distinto al que hemos vivido. Hemos vivido en la fascinación de lo grande, de lo lejano y de lo rápido. Y el mundo que viene es el mundo de lo pequeño, de lo próximo y de lo lento; algunos pensamos así. Por tanto, es un mundo de cercanía; esa cercanía, ese sentimiento, ese arraigo en lo local, combinado con el sentimiento de pertenecer a la globalidad, incluso de pertenecer al cosmos: vivir en lo local, conectados con lo global; el teletrabajo, por ejemplo, está siendo una forma de hacerlo, pero es también un mundo de superación del desarraigo que ha tenido esta forma de vida.

Y, en esta línea, quería hablarles de dos recursos escasos, que también tenemos, en mi opinión, que empezar a manejar. El primero es el tiempo y el segundo es el empleo. Respecto al tiempo, creo que ha llegado el momento en el que tenemos que plantearnos cómo utilizamos nuestro tiempo, porque el tiempo es un recurso no renovable, es un recurso muy valioso y, cuando nos quitan el tiempo, nos están quitando

oportunidades. Tenemos que preguntarnos si son sostenibles nuestros modelos de desarrollo, pero también si son sostenibles nuestras vidas en términos de tiempo. Y, cuando nos hacemos esas preguntas, nos damos cuenta de que la filosofía de la rapidez, de la prisa, es una de las causas de la crisis ambiental que estamos sufriendo. Hay un problema entre los ritmos de la naturaleza, que son ritmos largos; la naturaleza funciona en tiempos largos; frente al carácter instantáneo de la vida política, del mundo financiero, del mundo comercial. Por tanto, el factor tiempo aparece ahí escondido, en medio de la crisis, y nuestro sistema con la biosfera se ha vuelto insostenible, no tanto porque consumamos recursos, o porque generemos impactos, o porque contaminemos, sino que consumimos recursos a más velocidad de lo que la naturaleza los puede regenerar, e impactamos, emitimos desechos a más velocidad de la que la naturaleza los puede degradar.

Miren el petróleo: la naturaleza tardó 300 millones de años en crearlo, en producirlo; nosotros, en 300 años hemos llegado al pico del petróleo; prácticamente, hemos consumido las mejores reservas de petróleo. Esto significa ir a una velocidad un millón de veces más rápida que la naturaleza. Esto es lo que hace que desbordemos los límites de la biosfera, no el que la utilicemos como seres vivos, sino la velocidad a la que la utilizamos y a la que la explotamos.

En cuanto al uso de recursos, la década de 1980 fue la última vez que la humanidad consumió recursos a la misma velocidad en que la naturaleza podía producirlos; desde entonces estamos consumiendo recursos a más velocidad de lo que se regeneran: estamos un 30 por ciento por encima de la biocapacidad del planeta, y se calcula que con las tasas actuales de explotación de la naturaleza y de consumo, en los primeros veinte años del siglo XXI, podremos consumir tantos recursos como en todo el siglo XX. Díganme si esto no es para pararse y reflexionar.

Bien, este es el tema del tiempo; me voy pasando, porque también aquí parece que hay un problema de tiempo. Reapropiarse del tiempo, reapropiarse del tiempo tiene una dimensión importantísima: cuando nos están robando tiempo, nos roban libertad, no solo oportunidades; libertad. Y reapropiarse del tiempo es una opción personal, pero también es una opción política, es una opción ecológica, es una opción por la sostenibilidad.

Quería hablar del problema del empleo, pero me parece que no voy a poder explicar lo complejo que es este problema y mis planteamientos en cinco minutos, así que, lamentablemente, lo voy a dejar, porque no puedo en cinco minutos; requiere una explicación compleja. Y voy a pasar simplemente a todas estas páginas que había preparado para hacer un resumen diciendo que, lo que se plantea urgentemente es una transición hacia sociedades sostenibles, sociedades posmaterialistas, con otros modelos energéticos y otras formas de vida. Y quería decirles que esto no es un capricho, no es una ocurrencia de unos pocos ecologistas, científicos; es una necesidad urgente y vital para la humanidad en su conjunto. El desarrollo sostenible no es un lujo, no es un conjunto de teorías vacías; tampoco es una frivolidad. No es un *marketing* verde, como algunos han querido convertirlo, lo cual no justifica que otros también quieran abandonar el concepto, porque el concepto es muy fuerte, y el concepto yo creo que hay que defenderlo en su gran radicalidad. El desarrollo sostenible es una opción radical, en el sentido de que va a la raíz de los problemas que hoy viven nuestras sociedades. La sostenibilidad no es solo una meta; no es solo querer llegar a unas sociedades distintas. Es también la manera de hacer esta transición; es una forma de viajar, y es una forma de viajar imprescindible para garantizar el futuro de nuestros hijos. Lo que está en juego no es solo nuestras vidas; con lo que estamos jugando es con el futuro de nuestros hijos, que les estamos dejando un mundo que es un basurero y que les estamos dejando un mundo lleno de incertidumbres que no se merecen.

Las vías para el desarrollo sostenible son múltiples, no es un camino único, cerrado; no tiene que llegar ningún gurú diciéndonos: hay que hacer A, B y C. Las comunidades tienen que construir de forma endógena, desde abajo, sus vías para la sostenibilidad; cada comunidad, cada colectivo, tienen que reinventarlo desde sus circunstancias. Desde luego, hay unos criterios para la sostenibilidad, porque llevamos algunas personas, y científicos en todo el mundo, llevamos muchos años reflexionando sobre esto; yo llevo treinta años trabajando en esto; algunas cosas sí las hemos reflexionado. Pero lo que sabemos ya con certeza es lo que no es sostenible, y miren, no es sostenible una naturaleza esquilada, convertida en mercancía; la naturaleza no es una mercancía. No es sostenible una economía caníbal, que devora a las personas, con

paraísos fiscales, con sistemas financieros que dan órdenes a Gobiernos y con multinacionales sin alma ni rostro humano. Y no es sostenible una democracia secuestrada en la que pueblos y personas viven con un destino amenazado y a veces usurpado por las fuerzas del mercado.

Así que mi invitación esta tarde a todos ustedes es que hay que repensar, que hay que reconstruir el sistema desde sus fundamentos, que hay que ir a otro modelo de gobernanza mundial, pero también de gobernanza nacional, autonómica, local. Que hay que hacerlo desde un gran ejercicio de lucidez, de creatividad y de anticipación; hay que hacer un ejercicio de anticipación fuera de lo común, acorde con la urgencia del cambio. Y hay que pensar, para hacerlo, que somos el 99 por ciento de la humanidad las personas que estamos sufriendo las consecuencias de esta crisis, que, por tanto, tenemos razón al reclamar más justicia, al reclamar paz, al reclamar el cumplimiento de los derechos humanos, el derecho al trabajo, el derecho a una vivienda, el derecho a la libertad de opinión. Y, también, el cumplimiento de los derechos de la tierra. Yo creo que podemos y que debemos denunciar lo que no funciona, que eso ya es un paso importante. Pero, como les decía antes, en mi opinión, toda denuncia tiene que ir acompañada de un anuncio, y el anuncio hoy es recordar nuestras fortalezas, nuestras capacidades, nuestra fuerza moral, espiritual, creativa, que nos legitiman como sujetos del cambio. El cambio, hoy, va a venir desde abajo, y somos nosotros. Hemos aprendido que hablar de la felicidad, que hablar de la dignidad, de la sostenibilidad en un sentido profundo comienza a ser revolucionario. Y hemos aprendido, y hemos comprendido también, que los cambios que necesitamos no van a venir de arriba, porque las instituciones, lo que están ofreciendo generalmente, salvo excepciones, es una gran falta de imaginación, en el sentido de que están ofreciendo soluciones viejas para problemas nuevos; están ofreciendo las mismas soluciones de siempre para problemas que ya no son los de siempre.

Así que yo quería invitarles a que piensen y tomen conciencia de que estos cambios vendrán de la ciudadanía, de las redes sociales, de los jóvenes que protestan y se organizan, de las gentes que cambian su forma de comprar, su forma de consumir, incluso su forma de desear, de las gentes que generan cambios —aquí tengo la suerte de tener alguna amiga generadora de cambios—, de los mayores, que con su sabiduría,

habiendo vivido en sociedades mucho más austeras, nos iluminan, iluminan a los jóvenes, sobre otras formas de ser felices sin derrochar. Y tengo que decirles simplemente para terminar que hacer esta difícil y urgente transición requerirá por lo menos algunos aportes sin los cuales no podremos viajar en ese sentido, y que estos aportes, felizmente, se han iniciado ya aquí, allá, en muchas partes del mundo.

Esta transición hacia la sostenibilidad requerirá creatividad personal, adaptaciones creativas, resiliencia, conciencia, trabajar desde la lógica de la vida, capacidad para reinventarnos; conciencia, como les decía, para saber cuánto es suficiente para compartir. En segundo lugar, requerirá imaginación social, nuevos espacios; generar nuevos espacios, nuevas formas de intercambio, nuevas formas de producir, de consumir, bancos del tiempo cooperativas, formas diferentes. Requerirá también, en tercer lugar, a mi modo de ver, trabajo en red. Tenemos que enredarnos, meternos en las redes, y en las redes se comprueba algo muy importante y es que dos más dos no siempre son cuatro, que dos más dos pueden ser una fuerza emergente, desconocida, porque ahí aparecen sinergias, aparecen efectos de umbral, aparecen cambios cualitativos cuando la gente se une. Y, en cuarto lugar, creo que no saldremos, no haremos esta transición sin arriesgar. Necesitamos atrevernos a vivir de otra manera; eso comporta riesgos, no cabe duda, pero algunos creemos que el mayor riesgo es no correr riesgos; ese es el mayor riesgo: no correr riesgos.

Porque entonces, amigos, amigas, nunca seremos como nos soñamos. Y, entre esos riesgos, está el de aprender a perder. Todos los grupos humanos que conquistaron algo, que hicieron cambios en la línea de los derechos humanos, en la línea de los derechos de la vida, todos los grupos comenzaron casi siempre perdiendo. Y, si no, piensen en las mujeres, piensen en los negros en América. Así que creo que, de la mano de algunas de estas pistas, y de otras que seguro que ustedes tendrán y podrán aportar, podemos entender que la crisis es una oportunidad para el cambio, que no se trata de llegar más lejos, de ir corriendo, de seguir esquilmando a la naturaleza, sino que la cuestión es saber de dónde venimos, reconocer que somos hijos del cosmos, que somos una parte minúscula de la vida, de esa naturaleza que destruimos. La cuestión es saber adónde queremos ir, si queremos ir hacia ese modelo de sostenibilidad radical, y la cuestión es con quién queremos viajar: si de la

mano del mercado, que es una situación de ceguera para todo lo que no produce plusvalías, lo que no produce beneficios inmediatos, o si queremos viajar de la mano de la vida, de la mano de la responsabilidad, de la solidaridad, incluso, por qué no, de la mano de la felicidad plena, que parece que hoy no se pudiera hablar de la felicidad y de la lucidez.

Somos los sujetos del cambio: ustedes, nosotros; nos toca defender lo invisible, que son esos valores que no cotizan en bolsa. Valores como la solidaridad, valores como la justicia, como el bien común. Nos va en ello no solo la vida nuestra, sino la vida de nuestros hijos. Así que no les digo más; he procurado ser todo lo sintética posible: vivimos momentos críticos, pero yo también pienso, y muchos pensamos, que son momentos ilusionantes, porque, en medio de todo este caos, una nueva concepción de la vida, de lo que significa vivir, de lo que significa vivir con dignidad en este planeta que nos acoge, esa nueva concepción de la vida está ya entre nosotros, se está abriendo paso. Desde luego, necesita impulso, necesita libertad para avanzar. Y hay una forma sencilla en la que todos podemos colaborar en ese impulso; y esa forma sencilla es no resignarse. El sistema de dominio que en este momento nos está atenazando tiene muchas fisuras, tiene enormes vías de agua; podríamos describirlo con la metáfora del *Titanic*: es grande, pesado, arrogante, demasiado rápido; e incluso, como en el *Titanic*, la orquesta parece que sigue tocando. Pero existe otra música, existe otra opción, como les decía antes, por lo pequeño, por lo lento, por lo próximo; otra forma de navegar. Existe la opción por las leyes y los límites de la naturaleza y de lo humano, y esas opciones nos permiten confiar en nuestras fuerzas, confiar en nuestro convencimiento ético, ecológico y social.

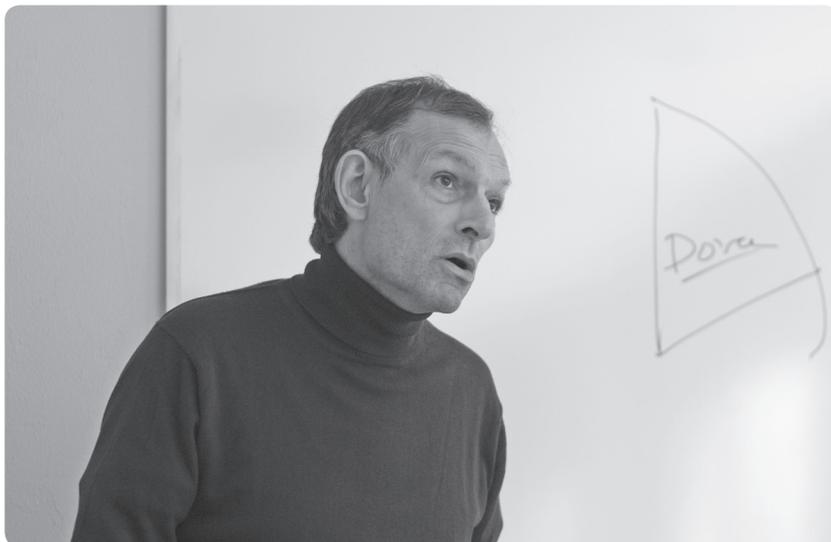
Por tanto, creo que es el momento de saludar al cambio que nos saluda, de apostar por él, y de que cada persona y cada colectivo vean en esa apuesta por la sostenibilidad una apuesta por la vida. Les animo a trabajar en esta dirección y, si alguna vez les fallan las fuerzas, recuerden una pequeña frase, con la que termino, de Emily Dickinson, que dice: «No conocemos nuestra verdadera estatura hasta que nos ponemos de pie».



LA CRISIS DEL MODELO ES TAMBIÉN ECOLÓGICA: LOS PROCESOS DE SANACIÓN DEL PLANETA¹

VÍCTOR VIÑUALES

Director de ECODES



1 Es transcripción de la ponencia pronunciada el 10 de mayo de 2013.

Cuando se habla de derechos, ya tenemos suficiente edad para saber que el gran tema no son los derechos que tenemos formalmente, sino en qué medida tenemos la posibilidad de ejercerlos. Está reconocido el derecho a la vivienda, y eso está bien, es importante, pero ¿todo el mundo tiene acceso a una vivienda digna? Hace poco las Naciones Unidas reconocían el derecho humano al agua... Y está bien, pero ¿podemos ejercerlo? ¿Las personas concretas tienen de verdad acceso a agua potable?

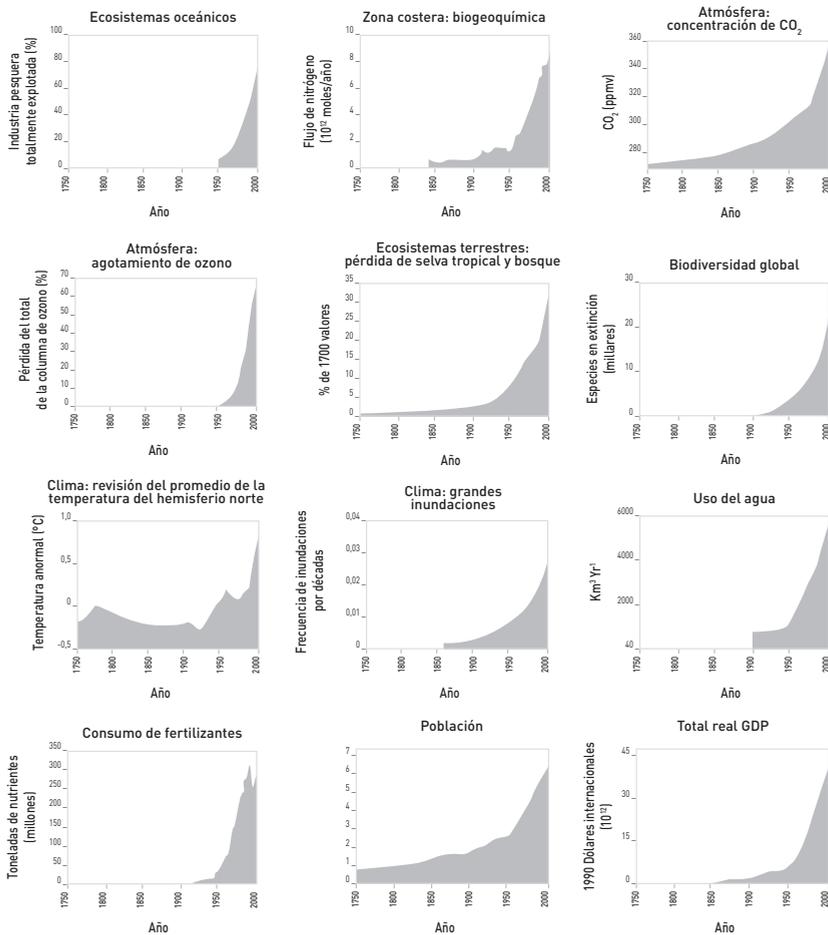
Me voy a concentrar en el ejercicio del tema del derecho. También quería plantear muy rápidamente el tema de lo nuclear de la sostenibilidad. Cuando se habla de desarrollo sostenible, ¿qué es lo nuclear? Desde mi punto de vista, el asunto central del desarrollo sostenible es, sobre todo, su foco en el futuro, y muchas veces el futuro es visible, el de las generaciones venideras como nuestros hijos, pero también hay que pensar en las hijas y en las nietas de nuestros hijos, a esas no las vemos, no podemos fotografiarlas pero estarán aquí en algún momento.

La idea esencial del desarrollo sostenible: la extensión de la idea del prójimo

La idea troncal del desarrollo sostenible tiene que ver con la gente que no ha nacido todavía, que no está y que tiene también derecho, como nosotros, a disponer de los recursos del planeta. Pero también el desarrollo sostenible dice, en la acepción más común: «Satisfacer las necesidades de la gente que vivimos ahora», la gente que vive en Zaragoza pero también la que está en África, la que está en Asia... Por tanto, tiene que ser un desarrollo que nos acoja a todos en este ahora. Y también desarrollo sostenible tiene que ver con la biosfera: con los otros seres vivos, con los cuales, por cierto, compartimos muchos genes y que cohabitan con nosotros en la Tierra. Esa es la idea nuclear de la sostenibilidad en la que hay que lograr «el bienestar para todos dentro de los límites del planeta».

No estamos bien preparados para entender el concepto mismo de sostenibilidad

Tenemos dificultades para captar este asunto de la sostenibilidad. En primer lugar, tenemos dificultades intelectuales, pues ya sea que hablemos del consumo de papel, de la energía o de la población, todos los gráficos de problemas son similares, ya que la mayor parte de los problemas que tenemos son problemas exponenciales (ver gráfico 1) y, en realidad, no estamos preparados para entender lo exponencial, por lo que tenemos un problema de aprehensión intelectual de los desafíos del desarrollo sostenible.



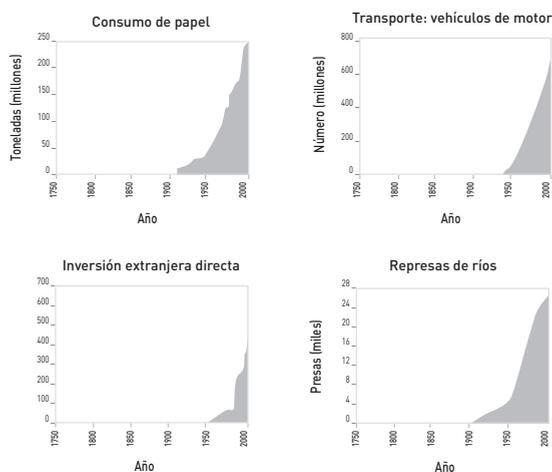


Gráfico 1. Problemas exponenciales. Fuente: Michael Narberhaus

Todas las religiones del mundo, todas, nos han hablado de que tendríamos que atender al prójimo. «Trata al prójimo como a ti mismo», incluso especificaban: diezmos, donaciones... Pero nos hablaban sobre todo de un prójimo próximo; no nos hablaban tanto de este prójimo «lejano».

Los jesuitas, que son gente estupenda, no en vano tienen un papa ahora, llevan años y años hablando de lo social, de la necesidad de atender al prójimo que tenemos al lado. Sin embargo, ha sido muy recientemente cuando han empezado a hablar de la ecología, de ese prójimo que tenemos lejano. Y no solo les pasa a los jesuitas, le pasa a la Iglesia católica y prácticamente a todas las religiones.

Cuando hablas con la gente de los desafíos del futuro, te dicen: «Sí, sí, pero ya inventaremos algo». Es decir, estamos tan ensoberbecidos de todas las cosas que hemos visto crear a nuestro lado: móviles, satélites que llegan a Marte, etc., que tenemos tendencia a pensar que algo inventaremos para solucionar los problemas. Efectivamente, sí, existen esos problemas que reflejábamos en el gráfico anterior... pero ya se inventará algo, ¿no se han inventado tantas cosas?

Nuestro «ADN caracterial» no está preparado para conmoverse por el dolor que no vemos

Este es un mono de la especie *Macaco mulatta* utilizada para el siguiente experimento: les daban comida cuando tiraban de una cadena, pero los macacos comprobaron que cada vez que tiraban de esa cadena para pedir comida, a otros monos macacos *mulatta* vecinos les daban descargas eléctricas. Esa comprobación les hizo evitar tirar de la cadena. ¿Qué quiero decir? Que sentían una empatía y una solidaridad inmediata, como la siente una especie de murciélagos en Centroamérica, que salen todos a buscar comida por la noche y, de cien que salen, siete vuelven y no han encontrado comida, y se pone el murciélago que no ha encontrado comida como a decir: «¡Ay, ay, ay!», y la «murciélaga buena» regurgita (es un poco asqueroso) con mucho cariño, y ese 7 por ciento, ayudado por el 93 por ciento de los murciélagos empáticos, viven con esta solidaridad. ¿Por qué? Porque nuestro ADN está preparado para la empatía del próximo, del concreto... del que vemos. Yo creo que no hay nadie, por malo que sea, que le niegue un vaso de agua a un niño sediento en la calle.



Macaco mulatta

Sin embargo, no estamos tan preparados para el que está lejano. Decía Stalin: «La muerte de un hombre es una tragedia, mientras que la de millones es solo estadística». No le faltaba razón a Stalin. La madre Teresa de Calcuta decía algo parecido: «Si veo a las masas no haré nada, pero actuaré si me fijo en un ser humano». ¿Por qué, en el tema de los desahucios, por ejemplo, hemos visto que en algunas ciudades

los bomberos han desarrollado prácticas de insumisión y los diputados se han mostrado más insensibles? Mi explicación es que el bombero ve a la familia desahuciada, está ahí, está ahí frente al niño al que tiene que desalojar y eso produce una empatía instantánea. No es lo mismo conocer los problemas «cara a cara» que conocer los problemas leyendo ensayos de sociología.

El asesinato de la niña Mari Luz fue terrible y ocupó en los medios de comunicación españoles más atención que todo el terremoto de Haití, pero es que la teníamos más cerca. No hay comparación desde el punto de vista de vidas humanas, pero el de Mari Luz era un rostro conocido, cercano, de los nuestros. Lo otro es estadística. Estamos preparados para una ética del corto plazo y tenemos una especie de miopía de la compasión. Por tanto, nuestro «*curriculum* intelectual y emocional» es muy deficiente para entender el concepto de desarrollo sostenible porque eso nos exige ensanchar nuestra idea del prójimo; tenemos que pensar en un prójimo que no ha nacido, por tanto, distante en el tiempo; tenemos que pensar en un prójimo que vive a miles de kilómetros de nosotros, por tanto, distante en el espacio, y tenemos que pensar en un prójimo distante porque a veces son otros seres vivos, no seres humanos, como nosotros, y eso es mucha distancia. En fin: tenemos muchas dificultades para entender el núcleo esencial de la sostenibilidad.

¿Y qué va pasando? Que mientras los problemas crecen a una velocidad de 20 kilómetros por hora, por ejemplo, las soluciones caminan a una velocidad de 5 kilómetros por hora. Ganan los problemas. ¿Vamos ganando batallas?, sí. ¿Hemos solucionado algunas cosas?, sí. Pero los indicadores medioambientales... ¿han empeorado?, sí. ¿Han empeorado los temas de la contaminación del agua en el mundo?, sí. Vamos ganando pero vamos perdiendo a la vez y esto lo que nos plantea es que necesitamos cambios disruptivos.

Estamos ante un desafío enorme, como seguramente NUNCA la humanidad ha enfrentado. Porque, si hablamos de cambio climático, el desafío sería rehacer el clima; una parte del clima que vivimos es hijo nuestro y tendríamos que rehacerlo. Eso en realidad es más propio de dioses que de hombres, pero estamos en eso, estamos ante este desafío y eso significa un cambio, masivo en el norte, en el sur, en el este, en el

oeste, en Japón, en China, en Estados Unidos, aquí... profundo, porque significa cambiar muchas cosas y, además, rápido. Cuando leemos los informes de científicos reputados sobre el cambio climático, muchos de ellos nos dicen que tenemos diez años para un cambio radical.

Por tanto, no quiero comentar los diagnósticos del hoy, no quiero analizar las características del futuro deseable, quiero reflexionar sobre qué es lo que los constructores del cambio deberíamos hacer, qué hemos aprendido de las derrotas y de algunas victorias para acelerar la transición hacia ese desarrollo sostenible que necesita nuestro planeta y que también necesitamos nosotros mismos.

Herramientas para acelerar la transición hacia una sociedad sostenible

Lo que sigue a continuación serían las dieciséis herramientas para el cambio que deberíamos usar para acelerar esa transición hacia una sociedad sostenible.

En primer lugar (1.^a) **necesitamos reconciliar y crear sinergias entre las tres grandes ramas y corrientes de los constructores del cambio**. Hay una gran corriente que son aquellas personas centradas en los impactos sociales: los que se preocupan por el prójimo que tienen al lado forman parte de una gran corriente social. Otra gran corriente es la de las personas preocupadas por el daño reiterado a la naturaleza, a la biosfera. La tercera gran corriente es la formada por personas que se preocupan por el dolor de la pobreza masiva en los países empobrecidos. Necesitamos que esas tres corrientes de constructores del cambio se reconozcan como aliados para construir juntos una nueva economía más verde, más inclusiva y más responsable.

Las personas volcadas en la solidaridad intrageneracional, o sea, los sociales y los de la solidaridad intergeneracional, es decir, la gente del medioambiente, tenemos que hablar y cooperar más entre nosotros.

Pero también necesitamos (2.^a) **«rehumanizar» el discurso de la sostenibilidad**. Hace un tiempo me contó un amigo del mundo de la ecología que, estando un día en Monegros dos o tres ecologistas, en un

momento álgido de peleas debido al parque natural de Monegros, se les acercó un campesino de la zona y les preguntó: «¿No serán ustedes ecologistas?». Y los ecologistas le respondieron: «No, no, no...». ¿Por qué lo negaron? Porque, para el campesino de Monegros y para muchos otros también, los ecologistas son la gente que se preocupa del pájaro o del pez o de tal o cual especie singular y, en caso de duda, elige al pajarito. Y, en realidad, esto no es verdad, primero, porque si le va mal al pez le va mal al pescador, si le va mal al pájaro le va mal al agricultor, pero sobre todo dificulta mucho el trabajo y la pedagogía social a realizar. Por eso creo que un gran tema es reconciliar la ecología, la economía, la protección de la biosfera y la protección de los propios seres humanos. De hecho, ahora la Unión Europea ha desarrollado un programa en donde hace coincidir estos conceptos precisamente: salud y medioambiente.

Pero además **(3.ª) tenemos que aprovechar las crisis**, porque no las aprovechamos suficientemente. Muchas de ellas son extremadamente dolorosas, como la de Fukushima. Pero lo peor de una crisis no es, a veces, el sufrimiento que provoca; lo peor es pasarla en vano, porque no la aprovechamos. Hay gente a la que le da un infarto pero lo aprovecha y decide dejar de fumar, hacer régimen... cambiar de vida. Tuvo dolor pero le sirvió. Alemania aprovechó la crisis de Fukushima y se comprometió a cerrar las centrales nucleares. Siemens, una gran empresa alemana, cerró toda su división nuclear. Pero en España no parece que hayamos hecho especialmente nada. ¿Por qué? Porque no aprovechamos suficientemente las crisis.

(4.ª) Aprovechar todas las vías. Cuando digo todas las vías, quiero decir todas las vías del cambio.

La gente que se agrupa en torno a sueños, en una ONG o con otra forma jurídica, quiere cambiar el mundo: o empujando a la administración pública para que cree nueva regulación, o «concienciando» a través del convencimiento, de la convicción, o creando incentivos económicos para el cambio, utilizando el poder del dinero para cambiar las cosas. Esa misma gente empuja a la administración pública y vota y se manifiesta, y hace bien, pero, cuando tiene que gestionar su dinero, bien sea para comprar, para invertir o para ahorrar... se olvida del poder de transformación social que tiene esta palanca de cambio.

Por tanto, desde mi punto de vista, la cuarta enseñanza es que no estamos tan sobrados de energías y de fuerzas como para desaprovechar vías del cambio.

Otra herramienta para el cambio es **(5.ª) contar con todos los actores**. Los tres grandes actores del cambio son las administraciones públicas, las empresas y las ONG. Una gran parte de lo que ocurre en el mundo tiene que ver con lo que hacen alguna de estas tres fuerzas. Pero, normalmente, estas tres fuerzas están cargadas de soberbia y piensan que se bastan y se sobran para cambiar el mundo. Piensan las administraciones públicas que con una nueva ley arreglan el mundo; piensan las empresas que con una nueva tecnología arreglan el mundo; y pensamos las ONG que vamos a concienciar de una manera tan estupenda que vamos a cambiar el mundo a golpe de ideas. Y no es verdad; si miramos hacia atrás, nos daremos cuenta humildemente los tres actores de que solos no podemos, que nos necesitamos. Por ejemplo, imaginemos que en una ciudad hay un gran avance en la cultura del reciclaje pero la administración pública no ha puesto contenedores de reciclaje, ¿de qué sirve? Pues de nada, porque al planeta nuestras intenciones o nuestra concienciación no le curan, no le sanan; al planeta lo que le sanan son los hechos.

(6.ª) Cambiar los mercados globales sin estar focalizados en los Estados-nación. Muchas veces nos colocamos ante los Gobiernos en la acera de enfrente gritando que hagan, con más o menos acritud... Bien, ¿y si no hacen? ¿Es que todo el cambio social pasa por los boletines oficiales? Hay dos grandes ejemplos de que no es así.

Hace unos dos años Greenpeace lanzó la iniciativa Detox para eliminar determinadas sustancias químicas del sector textil. Podía haber elegido, imagino, el camino de empujar a las autoridades públicas para que aprobaran una nueva reglamentación. Pero no lo hizo. Se dijo: «Voy a interpelar a las grandes marcas mundiales de textil y moda». A través de políticas de presión a las grandes compañías mundiales del mundo de la moda, con el clásico estilo Greenpeace. Hoy muchas de estas grandes compañías se han comprometido a reducir y a abandonar esos contaminantes, que son legales pero, más allá de lo que diga la legislación de la Unión Europea o la de China o la de EE. UU., han decidido elimi-

nar estas sustancias en todo el mundo. El otro ejemplo es el de Carbon Disclosure Project (CDP), iniciativa que va en sentido contrario, pues no es de la política del «palo», sino de la política de la «zanahoria». Se trata de movilizar al sector financiero y a las grandes empresas para actuar frente al cambio climático. Se ha convertido en un estándar mundial de información sobre cómo abordan las empresas su lucha contra el cambio climático. No ha mediado ninguna ley, ninguna normativa de la Unión Europea ni del Gobierno de EE. UU., pero hoy por hoy cualquier empresa internacional con ambiciones tiene que informar de lo que está haciendo frente al cambio climático a través de los informes anuales del CDP.

Hay que analizar desde un (7.^a) **enfoque sistémico**. Me parece que era el cantante Sabina el que hablaba de los círculos viciosos, y, efectivamente, tenemos que entender que la realidad es más compleja de lo que a veces pensamos y que lo que ocurre ocurre por una interdependencia de factores, y tenemos que atajar y combatir ese círculo vicioso construyendo un «círculo virtuoso». No vayamos a realidades complejas con un enfoque bipolar desde el que parece que hay solo un problema para el que hay que llegar a una única solución. Normalmente, los problemas están encadenados y las soluciones, también.

Y no nos olvidemos de las (8.^a) **redes sociales**: el perdón del rey no se hubiera dado si Twitter no hubiera existido. Después de la crisis de la cacería de elefantes del monarca el propio consejero delegado de PRISA dijo: «Ahora ya los grandes medios de comunicación no creamos la opinión pública; la reflejamos». Hay un enorme poder en la sociedad que debemos aprovechar en beneficio del cambio.

(9.^a) **Más economía, más centralidad, menos periferia**. El cambio hacia la sostenibilidad no tiene fundamentalmente que ver con que nos tiñamos más de verde o con que hagamos más parques naturales. Por supuesto que hay que hacerlo, que nadie me malentienda, pero esta crisis nos está enseñando que tenemos que focalizarnos en el núcleo duro del sistema y este está en el mundo financiero y tenemos que dar respuesta, y tenemos que dar alternativas, y tenemos que dialogar y profundizar en ese asunto.

(10.ª) Más diplomacia cívica global. La Cumbre de Río de Janeiro de junio de 2012 fue una vez más la constatación de que los líderes del mundo a la hora del diagnóstico decían que teníamos cáncer en el planeta pero a la hora de dar soluciones nos recetaban una aspirina. No había correspondencia entre la gravedad del diagnóstico y las propuestas: no compromisos concretos, no hitos temporales, no dinero, no nada. Allí tenemos un grave problema: ¿tenemos que seguir exigiendo que nuestros líderes lo sean? Sí, pero debemos enmendar el viejo lema que decía: «Piensa global y actúa local», y añadirle: «Y actúa también global». Y tenemos que desarrollar una ciudadanía cívica global donde «conspiramos» los actores del cambio a nivel global porque falta crear esa conciencia. Hace unos años le concedieron el Nobel a una economista que reflexionaba sobre la gestión de los bienes comunes locales. Ella estudió, entre otras, las experiencias de las comunidades de regantes en España. Pues bien, tenemos buenas experiencias de gestión de bienes comunes en lo pequeño pero ahora tenemos que gestionar la corriente del Golfo, tenemos que gestionar el Ártico, tenemos que gestionar bienes comunes globales, planetarios, y eso exige que haya una conciencia cívica global que presione para la gestión de esos bienes comunes globales.

(11.ª) Tenemos que cambiar de sueños: tenemos que contraponer al PIB el FIB, la felicidad interna bruta; tenemos que trabajar la conciencia de que la economía depende de la ecología; tenemos que desarrollar esa ética del largo plazo, haciendo una especie de estiramiento moral para percibir el dolor de los otros que no vemos. No puede ser que el dinero siga siendo el único Dios verdadero.

(12.ª) Cambios disruptivos. Cuando nosotros cambiamos las respuestas estamos haciendo una evolución, pero en el punto en el que estamos de la historia necesitamos no solo evolución, necesitamos revolución, y eso exige cambiar también las preguntas. Pondré un ejemplo práctico: si Montse quiere comprarse un coche y me pregunta a mí, yo le diré: «Dentro de lo que hay, cómprate un coche híbrido». Estoy haciendo y ella estará haciendo una evolución, ¿y es mejor que se compre un coche híbrido que cualquier otro? Sí. Ahora bien, eso, con siete mil millones de seres humanos, no va a provocar ese cambio masivo, rápido y profundo hacia la sostenibilidad. Por tanto, el cambio disruptivo sería: «Montse, ¿y si no te compras coche?». Ese es un cambio de pregunta y de hecho, en

Barcelona, con una iniciativa, que es AVANCAR, cinco mil ciudadanos comparten cien coches. Ahí sí que hay un cambio disruptivo.

(13.^a) **Ejemplaridad.** Tolstoi decía: «Todos quieren cambiar el mundo pero nadie quiere cambiarse a sí mismo». ¿Cuántas veces las ONG predicamos sobre algo que realmente no estamos haciendo? Y estamos viendo, y en parte lo podemos ver, en la crisis de confianza que hay en este momento en nuestro país, que una parte fundamental de la desesperanza que vivimos tiene que ver con falta de ejemplaridad y de coherencia.

Y la última es (14.^a) **menos razón y más emoción.** Me invitaron a un programa de televisión en Sant Cugat y tenía que hablar durante media hora con otros contertulios sobre cambio climático y pensé: «Esto va a estar fatal porque vamos a ponernos a hablar de concentraciones de carbono», y «es un programa matinal... la gente no va a entender nada», y en un momento determinado se me ocurrió sacar en el plató el calcetín de mi hija, porque yo antes tenía miedo al avión, y, por tanto, viajaba siempre con un calcetín de mi hija pequeña como amuleto. Les dije: «Miren, en último extremo el cambio climático va de que pensemos en nuestros hijos, ¿lo han entendido?». Y, seguramente, esto es más comprensible que hablar del aumento de las concentraciones de un gas que las personas no vemos. No cambiaremos el mundo si no hay emoción y a menudo el discurso de la sostenibilidad ha estado plagado de razones y ausente de emociones.

En la red hay una imagen de un perro y un gato que quedan para salir a pasear juntos todas las tardes. Si ellos lo hacen, ¿no podríamos también los constructores del cambio cooperar más, unirnos? Es tiempo de sumas, y la crisis nos puede ayudar para cambiar nuestra tendencia al aislamiento. Hemos llegado a un punto en el que (15.^a) **«o nos unimos o nos hundimos».**

He repasado esas razones y me falta una, y quería acabar con esta, que es la de (16.^a) **la esperanza**, ¿y por qué yo creo que es muy importante la esperanza? Ya sé que ahora no está de moda, pero, justamente por eso, porque no está de moda, quería traer aquí una frase de García Lorca: «El más terrible de todos los sentimientos es el sentimiento de tener la esperanza muerta». Hay cada vez más estudios que prueban

que para movilizar a la ciudadanía es más importante la esperanza que el catastrofismo. Tenemos que utilizar más la esperanza como palanca para mover a la acción.

Antes hablaba de los macacos *mulatta*, y ahora quiero hablar de los macacos cola de muñón, que son bondadosos como la gente que ahora estamos aquí, gente que resuelve sus conflictos de modo pacífico, y los metieron, en un experimento, con macacos *Rhesus*, que son jerárquicos y peleones. Siempre pensamos que son las manzanas podridas las que contaminan al resto, pero, ¿qué pasó en esa jaula en la que convivían los macacos bondadosos con los macacos autoritarios? Finalmente, ganaron los macacos muñón y transformaron a los otros. También las manzanas sanas tienen poder de transformación. Por lo tanto, amigos y amigas, parientes íntimos de los macacos muñón, trabajemos y contagiamos con esperanza.



CRISIS DEL ACTUAL MODELO DE COOPERACIÓN AL DESARROLLO EN ESPAÑA

MONTSERRAT RECLUSA ESPELOSÍN

Programa de Cooperación al Desarrollo,
Ayuntamiento de Zaragoza

Podríamos definir la cooperación al desarrollo como «el conjunto de actuaciones, realizadas por actores públicos y privados, entre países de diferente nivel de renta con el propósito de promover el progreso económico y social de los países del Sur de modo que sea más equilibrado en relación con el Norte y resulte sostenible, pretendiendo así contribuir a un contexto internacional más estable, pacífico y seguro para todos los habitantes del planeta» (Sanahuja y Gómez Galán, 1999), pero lo cierto es que no existe una única noción sobre la misma y a ello hay que añadir que las distintas interpretaciones han ido cambiando en el tiempo en la medida que lo ha hecho la concepción sobre el desarrollo, así como la de la corresponsabilidad de los distintos actores en la esfera internacional.

La cooperación al desarrollo en el contexto internacional

Nacimiento y evolución

El Informe de Desarrollo Humano 2005 (PNUD 2005) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) rescataba las palabras pronunciadas por Edward Stettinius, secretario de Estado de EE. UU. en 1945, en el marco de la constitución de Naciones Unidas: «La batalla por la paz debe ser librada en dos frentes: el primero es el de la seguridad, en el que vencer significa conquistar la libertad para vivir sin temor. El segundo es el del frente económico-social, en el que la victoria significa conquistar libertad para vivir sin miseria. Solo la victoria en ambos frentes puede asegurarle al mundo una paz duradera». La cooperación al desarrollo nace en este contexto, ligada a la tarea de vivir sin miseria y desde una concepción de corresponsabilidad de todos para la convivencia en un mundo común.

Desde el principio se vio marcada por dos contextos que imprimieron carácter y dinámicas propias. El primero de ellos fue el contexto de guerra fría que hizo que EE. UU. se comprometiera con la aportación de recursos a diversos países con el objetivo de atraerlos hacia su área de influencia. Aún hoy no puede entenderse la cooperación externa norteamericana sin tener en cuenta sus estrategias en materia económica, política y de seguridad (Sanahuja, 2012).

El segundo elemento hace referencia al enfoque de los países europeos respecto a los territorios en los que eran o habían sido potencias coloniales en un doble sentido: el de la responsabilidad respecto a la situación económica y política que atravesaban sus colonias o excolonias y el de liderazgo y control, en última instancia, respecto al desarrollo de las mismas.

Desde el principio se impone la visión de países del denominado Norte, sustentada en la concepción desarrollista de la época, es decir, en la idea de crecimiento económico lineal, sin límites, basado en la industrialización y en el consumo, en el que la renta y el producto interior bruto (PIB) se imponen como indicadores de referencia. La idea y el objetivo central era conseguir que los denominados «subdesarrollados» se acercaran a las pautas y comportamiento de los más ricos, «desarrollados», logrando así la salida de tal etapa. Esto supuso colocarlos una posición de subordinación respecto a los primeros y respecto a la definición de su propio modelo de desarrollo (Marcellesi, 2012).

Desde aquí, el 19 de noviembre 1970 la Asamblea General de Naciones Unidas (NN. UU.) adopta la conocida resolución del 0,7 por ciento mediante la que se instaba a los países ricos a destinar dicho porcentaje de su PIB al desarrollo de los más desfavorecidos. Más tarde en los años noventa, se convirtió en reivindicación central de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), en España, desconectada de sus orígenes desarrollistas.

Dos elementos hacen quebrar la hegemonía de estas concepciones, que no su desaparición. Por un lado, la más que difícil sostenibilidad ambiental del modelo tanto para las presentes como para las generaciones futuras, puesta de relieve desde finales de los años sesenta por los diferentes movimientos sociales. Por otro, el cuestionamiento del con-

cepto de desarrollo equiparado al modelo de crecimiento económico del Norte y que, en última instancia, reduce la diversidad de culturas y concepciones de vida de la mayoría de habitantes del planeta a una única categoría, la de los «subdesarrollados», cercenando de paso el aprendizaje de otra forma de estar en el mundo (Llistar, 2009).

A mitad de los años setenta y ante la evidencia de que el modelo de desarrollo comporta grandes desigualdades, se plantea el enfoque del «desarrollo humano». Es el PNUD, mediante la publicación en 1990 del primer *Informe sobre Desarrollo Humano*, el que inaugura, en el ámbito público, una nueva concepción que trata de colocar a las personas en el centro. Sin cuestionar el modelo capitalista, plantea superar la no equidad mediante la cobertura de necesidades básicas de la población mundial (Llistar, 2009). Ha tenido un profundo impacto en las políticas de cooperación al desarrollo en todo el mundo, y buena parte de las ONGD trabajan desde este enfoque.

Desde estas concepciones es desde donde finalmente, en el 2000, los ciento ochenta y nueve países miembros de NN. UU. acuerdan la estrategia de Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con una serie de metas a conseguir para el año 2015. Fuertemente criticada por sectores de diferentes movimientos sociales al tratarse de una estrategia de mínimos y por considerarla como un enfoque parcial del desarrollo, ha intentado orientar la cooperación al desarrollo hacia la erradicación de la pobreza extrema, con mayor o menor éxito.

A finales de los noventa, ante los escasos resultados de desarrollo, se planteó la cuestión de la eficacia de la ayuda. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), conocida como el «club de los países ricos», a través de su Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD), promovió la creación un grupo de trabajo impulsor de los Foros de Alto Nivel sobre la Eficacia de la Ayuda: la Cumbre de Roma en 2003 y París en 2005, cuya declaración incorpora la calificación de «socios» tanto a donantes como a receptores, continuaron en Accra, 2008, y, en 2011, en la ciudad de Bussan (CIDOB, 2012).

La «Agenda de la Eficacia» obliga a replantear la actividad en torno a los principios de apropiación, armonización, alineación, gestión para

resultados y mutua responsabilidad y compromete a la política pública española en la materia puesto que es país miembro del CAD.

La cooperación al desarrollo en España

Evolución histórica

España fue considerada país receptor de ayuda hasta la década de los ochenta. No obstante, desde 1975 se produce un periodo de transición en el que comienza a desarrollar una incipiente política de cooperación en calidad de país donante.

Quizás la actuación más destacada de ese momento fue la puesta en marcha del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Este instrumento ordenó e impulsó un sistema de créditos blandos a instituciones o empresas de países en desarrollo, vinculados a la adquisición de bienes y servicios producidos por empresas españolas; es decir, se trataba de ayudas ligadas al fomento de las exportaciones españolas, gestionadas tradicionalmente por los ministerios de Industria y Turismo o de Economía y Hacienda. Desde el principio, fueron cuestionados por buena parte del tejido asociativo al considerarlos, en lo fundamental, como un instrumento de la política comercial de nuestro país, en este sentido respetable, pero que debiera ser alejada de su consideración como Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) (Gómez, 2003).

En la década de los ochenta se produce la incorporación plena al sistema internacional de ayuda al desarrollo. En 1986 España accede a la Unión Europea (UE), momento a partir del cual buena parte de la AOD española pasa a canalizarse a través de la misma. En 1991 se produce la adhesión al CAD como país donante y se somete a sus normas y compromisos (Sanahuja, 1999).

La incorporación al CAD se produce en un momento de fuerte movilización social. Son los comienzos de las grandes campañas por la abolición de la deuda externa, la reivindicación del cumplimiento de la resolución de NN. UU. que recoge el compromiso de destinar el 0,7 por ciento del PIB al desarrollo de los países empobrecidos y, finalmente,

la demanda de que la política de cooperación debe tener como única misión la lucha contra las causas que generan empobrecimiento y la exigencia de ordenar sus estructuras, instrumentos y recursos a tal fin.

Como resultados de aquellas grandes movilizaciones podemos citar en primer lugar el Pacto de la Solidaridad suscrito en 1994 por partidos con representación parlamentaria mediante el que se comprometían a incrementar la AOD hacia el 0,7 por ciento del PIB; en segundo lugar, la creación en 1995 del Consejo de Cooperación al Desarrollo, órgano consultivo y de participación de los actores tanto públicos como privados, que se constituye como foro de diálogo entre todos ellos; por último, la incorporación masiva de entes autonómicos y locales (Ayuntamientos, Diputaciones, etc.) a la tarea de cooperación al desarrollo, configurando así una de las peculiaridades del sistema español, esto es, la llamada cooperación descentralizada.

Hasta ese momento, puede decirse que la cooperación al desarrollo en España se había ido estructurando mediante la suma de estructuras, instrumentos y prácticas que venían dadas. Se hizo evidente y así se reclamaba una mayor ordenación para la misma.

El actual sistema de la cooperación al desarrollo en España

No fue hasta 1998 cuando se aprobó la tan ansiada y reclamada Ley de Cooperación Internacional al Desarrollo, tras un largo y lento proceso de negociación entre los distintos actores implicados. Ello supuso la articulación, en un único texto, del conjunto de medidas e instrumentos que han ido configurando la política de cooperación al desarrollo española (BOE n.º 162 de 1998).

Su sustento jurídico deviene de la declaración contenida en el preámbulo de la Constitución de 1978, en la que se recoge: «La Nación española proclama su voluntad de colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra».

Los recursos destinados a la cooperación al desarrollo reciben el nombre de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). La definición más am-

pliamente aceptada es la del CAD a la que la Ley 23/98 remite, esto es: «Los flujos que las agencias oficiales, incluidos Gobiernos estatales y locales o sus agencias ejecutivas, destinan a los países en desarrollo y a las instituciones multilaterales y que en cada operación satisfacen las siguientes condiciones: a) tienen como principal objetivo la promoción del desarrollo económico y el bienestar social de los países en desarrollo; y b) son de carácter concesional y contienen un elemento de donación de al menos el 25 por ciento» (Sanahuja, 2009).

Esta definición excluye ayudas con fines exclusivamente comerciales u otras con objetivos ajenos a la agenda del desarrollo que no podrán ser contabilizados como AOD, algo en lo que España ha recibido más de un señalamiento en los exámenes de pares del CAD, fundamentalmente, debido a los créditos FAD anteriormente descritos (MAEC, 2011).

La Ley 23/1998 establece en su artículo primero el objetivo básico de la cooperación española, que no es otro que el impulso de «procesos de desarrollo que atiendan a la defensa y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales, las necesidades de bienestar económico y social, la sostenibilidad y regeneración del medioambiente, en los países que tienen elevados niveles de pobreza y en aquellos que se encuentran en transición hacia la plena consolidación de sus instituciones democráticas y su inserción en la economía internacional».

Reconoce como entes capaces a comunidades autónomas y entes locales (Ayuntamiento, Diputaciones, Cabildos, etc.), algo que hasta ese momento había sido muy cuestionado. Asimismo, ordenó instrumentos de planificación, como los planes directores a cuatro años y sus respectivos planes anuales y ha permitido la puesta en marcha y el desarrollo de los denominados Marcos de Asociación País (MAP), suscritos entre España y diferentes países, lo que ha supuesto una mejora considerable en el esfuerzo planificador.

Esta ley, vigente en la actualidad, abrió el proceso de ordenación de la denominada cooperación descentralizada, siendo aprobadas desde entonces numerosas leyes de cooperación autonómica, órganos consultivo como los consejos de cooperación, instrumentos de planificación también en estos ámbitos, etc.

Modalidades, instrumentos y prioridades de la cooperación al desarrollo en España

El artículo 14 de la Ley 23/1998 recoge dos modalidades: bilateral y multilateral. La primera es definida como el «conjunto de actividades realizadas por las Administraciones Públicas del país donante directamente con el país receptor o bien las instrumentadas a través de organizaciones de desarrollo desprovistas de carácter oficial». La ayuda bilateral puede clasificarse, en función de las condiciones financieras, en no reembolsable y reembolsable.

La cooperación multilateral es «la realizada a través de transacciones y/o contribuciones realizadas a organizaciones internacionales cuyas actividades se dirijan total o parcialmente a la promoción del bienestar económico y social de las poblaciones de los países en vías de desarrollo». Hace referencia a entes compuestos por gobiernos o fondos gestionados por los mismos, por ejemplo, PNUD, o el Fondo Mundial de Lucha contra el Sida, la Malaria y la Tuberculosis.

Los instrumentos a través de los cuales la política española de cooperación internacional se pone en práctica son: la cooperación técnica, la económica y financiera, la ayuda humanitaria, en la que se incluyen operaciones de mantenimiento de la paz y, finalmente, la educación para el desarrollo y sensibilización social. Asimismo, la norma regula prioridades articuladas en torno a dos ejes: el geográfico y el sectorial, que, a su vez, establecen líneas de actuación preferente en los sucesivos planes directores y anuales.

Inicialmente, la ley recogió como áreas preferentes de actuación a los países iberoamericanos, los árabes del norte de África y de Oriente Medio; sin embargo, estas áreas fueron cambiando paulatinamente hasta lograr una mayor presencia en el África subsahariana, en especial, tras la Declaración del Milenio de NN. UU. y el Pacto contra la Pobreza suscrito en 2007 por buena parte de los partidos políticos con representación parlamentaria (CONGDE, 2007), posicionados ambos en priorizar necesidades básicas y en las áreas geográficas más empobrecidas.

Actores de la cooperación española

Cabe distinguir entre actores públicos y actores privados. Entre los primeros se encuentran la Administración General de Estado (AGE), Comunidades Autónomas (CC. AA.), Entes Locales (EE. LL.), universidades, etc. Entre los segundos podemos citar a empresas, sindicatos y ONGD.

A pesar de que la Ley 23/98 atribuye al Ministerio de Asuntos Exteriores (en la actualidad, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación —MAEC—) la dirección de la política de cooperación y la coordinación de los órganos de la AGE que actúan en la materia, a pesar de que coloca bajo su adscripción el órgano ejecutivo, esto es, la Agencia Española de Cooperación Internacional, al que más tarde se le añadió la «D» de Desarrollo (AECID), nunca ha sido fácil la coordinación, y, en consecuencia, el cumplimiento de principios como el de coherencia recogido en la propia ley. Es fácil entender la dificultad si se tiene en cuenta que, tomando como referencia el ejercicio de 2010, ejecutaron AOD nada más y nada menos que quince ministerios. Capítulo aparte merece la denominada «cooperación descentralizada». En 2010 diecisiete CC. AA. asignaron fondos a AOD; entre los EE. LL. que reportaron acciones a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), hubo 212 Ayuntamientos y 40 diputaciones provinciales y cabildos insulares.

Esta multiplicidad de actores supone un reto importante en aras al cumplimiento de principios, objetivos y fines rectores y es una de las grandes dificultades de la política española de cooperación al desarrollo, que ha tratado de ser abordada constantemente con propuestas de todo tipo. La propia ley ordenó el principio de coherencia y reguló órganos de coordinación entre instituciones, como la Comisión Interterritorial y la Comisión Interministerial de Cooperación para el Desarrollo, además del Consejo de Cooperación, órgano consultivo donde participan actores no gubernamentales. Aun así, ha persistido el problema y, por ello, no es de extrañar la exigencia continua del CAD en los sucesivos exámenes de pares de la cooperación española, en el sentido de incrementar los esfuerzos en aras a logros de una mayor eficacia (OCDE, 1998).

Hay que señalar que no es únicamente problema de los entes públicos. Tan solo en la Coordinadora de Organizaciones no Gubernamenta-

les para el Desarrollo de España (CONGDE) hay más de cien organizaciones, de las cuales dieciséis son coordinadoras autonómicas, que a su vez están compuestas por un número importante de ONGD.

Cuánto, dónde y qué hace la cooperación para el desarrollo española

Los resultados de la cooperación española vienen recogidos en el Informe de Seguimiento del Plan Anual de la Cooperación Internacional (PACI), cuya rendición resulta de obligado cumplimiento con arreglo a lo establecido en la propia Ley 23/98 de Cooperación Internacional para el Desarrollo. Desde 1998 hasta el año 2010, año a año, con mayor o menor retraso, se ha ido cumpliendo con dicho mandato. Del año 2011 tan solo ha salido publicado un pequeño avance y en estos momentos nada tenemos del año 2012 (MAEC, 1998-2010).

Un segundo informe, manejado ampliamente en el tejido asociativo, es el publicado anualmente por INTERMÓN-OXFAM con el título de *La realidad de la ayuda* y que analiza la AOD española (INTERMÓN, 2004-2012).

Centrándonos en el *Informe de Seguimiento del PACI 2010* del último año reportado, la AOD española se redujo respecto a los aportes del ejercicio 2009, año en el que se interrumpió la fase de crecimiento experimentado de forma ininterrumpida desde el año 2003. La tendencia a la baja puede apreciarse en el gráfico 1, dado que, además, se apuntan las previsiones para 2011.

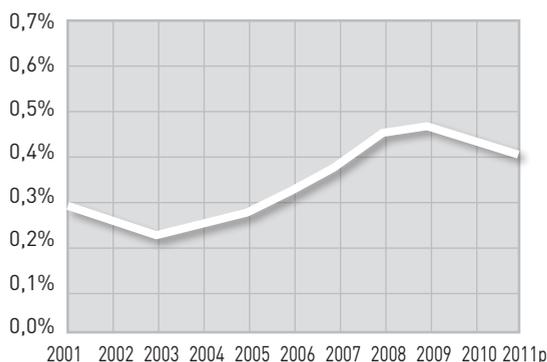


Gráfico 1. Evolución de la ratio de AOD/RNB española (2001-2010).
Fuente: informe de seguimiento PACI 2010

La AOD española en 2010 alcanzó los 4491,84 millones de euros, el 0,43 por ciento de la renta nacional bruta y supuso la reducción de un 5 por ciento respecto a la AOD de 2009, tal como se puede apreciar en el gráfico 2, lejos por tanto del 0,51 por ciento del PIB, comprometido en el ámbito de la Unión Europea para ese mismo ejercicio (INTERMÓN, 2011) y lejos del tantas veces comprometido 0,7 por ciento.

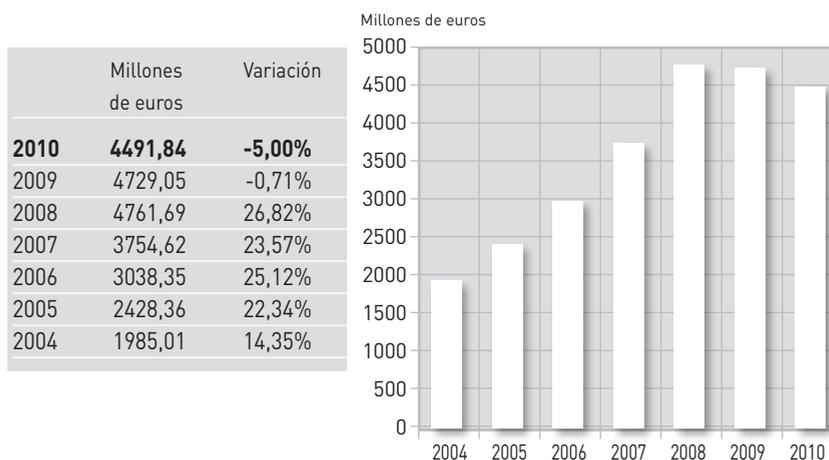


Gráfico 2. Evolución de la AOD total neta española (2004-2010).

Fuente: informe de seguimiento PACI 2010

	2010
Ayuda oficial al desarrollo neta (millones de euros)	4491,84
Renta nacional bruta (millones de euros)	1 048 502,00
%AOD/RNB	0,43%

Tabla 1. Participación de la AOD neta en la RNB española (2010)

El MAEC ejecutó el 49,04 por ciento del total de AOD, mientras que la AECID tan solo gestionó el 19,18 por ciento de total, algo que llama poderosamente la atención si tenemos en cuenta que viene regulada por ley como el órgano especializado por excelencia. Aun así, dentro de la estructura orgánica de la Administración General de Estado, ocupa el

tercer puesto en porcentaje de AOD desembolsado tras el Ministerio de Economía y Hacienda con un 32,52 por ciento del total. Para conocer el resto de los entes ejecutantes, remitimos a la tabla 2, que incluye el dato de previsiones realizadas y realmente ejecutadas, en general, siempre inferiores a lo presupuestado inicialmente, salvo en dos casos relevantes.

Los dos ministerios que incrementaron de forma considerable sus partidas fueron Interior y Defensa. El primero contaba con un presupuesto inicial inferior al del año 2009 aunque, finalmente, mantuvo una AOD muy similar al ejercicio anterior, dedicada en su mayor parte a Mauritania y Senegal. El Ministerio de Defensa aumentó notablemente sus partidas invirtiéndolas fundamentalmente en Afganistán, Líbano y Haití. En este punto cabe recordar las numerosas controversias generadas por la intervención militar en el ámbito del desarrollo y de la acción humanitaria.

Agentes	Disponibilidad AOD 2010	Desembolsos SEG2010	Realización de las previsiones
1. Administración General del Estado	4 286 095 267	3 960 926 246	02,6%
M.º de Asuntos Exteriores y de Cooperación	2 457 231 465	2 202 850 966	89,6%
Del cual AECID	925 984 730	861 715 544	93,1%
M.º de Ciencia e Innovación	12 665 136	8 879 876	70,1%
M.º de Cultura	1 260 000	625 400	49,6%
M.º de Defensa	11 307 440	25 632 548	226,7%
M.º de Economía y Hacienda	1 500 265 530	1 461 099 943	97,4%
M.º de Educación	5 804 759	3 003 475	51,7%
M.º de Fomento	3 347 636	1 965 384	58,7%
M.º de Industria, Comercio y Turismo	234 283 257	185 664 112	79,2%
M.º del Interior	7 281 500	16 468 235	226,2%
M.º de Justicia	20 000	156 584	782,9%
M.º de Medioambiente y Medio Rural y Marino	14 413 828	18 727 766	129,9%
M.º de la Presidencia	0	442 703	-
M.º de Política Territorial y Administración Pública	554 800	267 235	48,2%
M.º de Sanidad, Política Social e Igualdad	3 290 945	3 371 377	102,4%
M.º de Trabajo e Inmigración	34 193 361	40 605 694	118,8%
Otras entidades públicas	175 612	166 948	95,1%
			[...]

Agentes	Disponibilidad AOD 2010	Desembolsos SEG2010	Realización de las previsiones
2. Cooperación Autonómica	516 359 794	389 023 636	75,3%
Andalucía	112 052 970	80 656 809	72,0%
Aragón	10 958 185	11 260 180	102,8%
Asturias	13 009 493	12 149 189	93,4%
Baleares	10 422 434	9 867 813	94,7%
Cantabria	5 876 407	2 039 289	34,7%
Canarias	15 240 480	12 050 300	79,1%
Cataluña	65 600 000	56 734 335	86,5%
Castilla-La Mancha	44 575 810	38 125 839	85,5%
Castilla y León	10 954 849	10 514 280	96,0%
Extremadura	15 858 124	14 396 489	90,8%
Galicia	9 748 276	10 748 153	110,3%
La Rioja	5 959 381	4 224 228	70,9%
Madrid	38 269 906	35 836 242	93,6%
Murcia	1 869 352	2 188 329	117,1%
Navarra	21 365 043	20 508 760	96,0%
País Vasco	51 961 344	44 352 387	85,4%
C. Valenciana	82 637 740	23 241 013	28,1%
Ciudad Autónoma de Ceuta	0	0	-
Ciudad Autónoma de Melilla	0	130 000	-
3. Cooperación Local	152 668 147	121 391 523	79,5%
4. Universidades	9 488 634	11 495 574	121,2%
Total AOD neta española (euros)	4 964 611 843	4 491 838 980	90,5%

Tabla 2. Grado de ejecución de las previsiones de AOD recogidas en el PACI 2010.

Fuente: informe de seguimiento PACI 2010

En cuanto a la ejecución por modalidades, la mayor parte de la AOD española en 2010 se distribuyó de forma multilateral, superando el 55 por ciento del total. La Unión Europea, seguida del sistema de NN. UU., lideró los porcentajes, si bien la ayuda a organismos financieros superó el 26 por ciento del total de la AOD distribuida multilateralmente. Respecto a la ayuda bilateral, conviene decir que, si bien en el monto total reportado por el informe aparece una reducción de tan solo el 5,40 por ciento, hay que señalar que las donaciones (ayuda no reembolsable)

vieron reducidos sus aportes en más de un 15 por ciento respecto al año anterior, y la diferencia fue a parar a la ayuda bilateral reembolsable contra todo lo acordado y recomendado por el propio CAD.

Del análisis de la distribución sectorial, el propio informe apunta recortes sustanciales en programas y políticas de población y salud reproductiva (-73,03 por ciento), salud (-43,14 por ciento), así como en abastecimiento y depuración de agua mediante la reducción del Fondo del Agua en un 50 por ciento. Según la *Memoria Intermón Oxfam 2012-2013*, los servicios sociales básicos fueron los más afectados por los recortes, reduciéndose los aportes a la mitad en comparación con 2009 y representando tan solo el 15,1 por ciento de la AOD bilateral bruta. A fin de valorar la incidencia de estos recortes, debemos recordar aquí que los servicios sociales básicos (SSB) están integrados por los sectores de: educación básica, salud básica, salud sexual y reproductiva, agua y saneamiento básico y la ayuda multisectorial a los servicios sociales básicos, todos ellos claves para poblaciones en situación extrema.

En cuanto a la educación para el desarrollo, se produjo un aumento del 11,3 por ciento, ahora bien, buena parte de este esfuerzo (más del 50 por ciento del total) corresponde, como viene siendo habitual, a CC. AA. y EE. LL., una de las fortalezas de la cooperación descentralizada. Otro dato a destacar fue el retroceso considerable respecto a 2009 de la ayuda humanitaria, y ello a pesar de que 2010 fue el año del gran terremoto de Haití.

Respecto a la distribución geográfica de la AOD bilateral, contra lo acordado y planificado, América Latina volvió a subir su porcentaje frente a África, el continente que concentra la mayor parte de los países más pobres del planeta, a los que ha intentado orientarse la AOD. Los países de renta media-baja siguen concentrando más del 50 por ciento de la AOD bruta, aunque la evolución en conjunto sigue siendo positiva. También la AOD bilateral no reembolsable, es decir, las donaciones, siguen concentradas principalmente en países latinoamericanos, tal y como puede verse en el gráfico que exponemos a continuación.

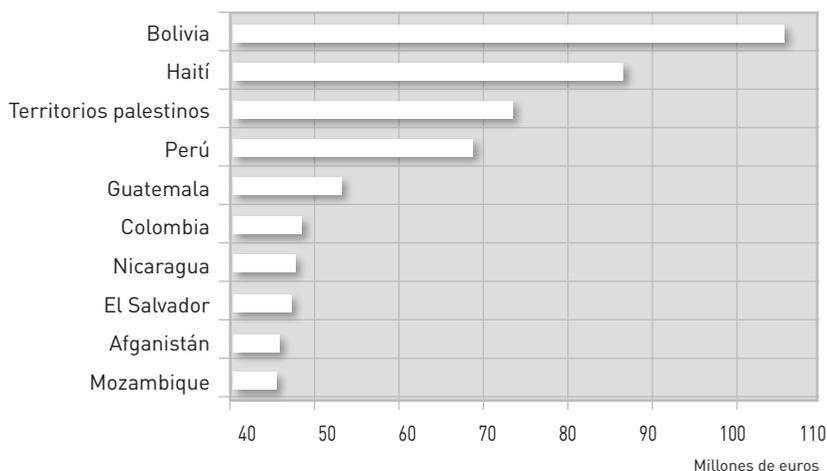


Gráfico 3. Principales receptores de donaciones de la Cooperación Española (2010). Fuente: informe de seguimiento PACI 2010

El porcentaje de AOD neta canalizada a través de ONGD no supera el 15 por ciento de media, muy lejos de la opinión generalizada de que son ellas los principales actores al respecto. La mayoría de estos fondos son canalizados a través de ONGD españolas, si bien un 4 por ciento lo son a través de ONGD internacionales y un 1,6 por ciento mediante ONGD originarias de países receptores (tabla 3).

	AOD TOTAL	EJECUCIÓN ONGD	%
A.G.E	3969928246	302394339	7,62
CC. AA.	389023636	262062967	67,36
EE. LL.	121391523	72413744	59,65
UNIVERSIDAD	11495474	1127970	9,81
TOTAL	4491838980	637999020	14,2

Tabla 3. Ejecución de AOD vía ONGD.

Fuente: elaboración propia a partir de datos del informe de seguimiento PACI 2010

Del retroceso al desmantelamiento. Evolución desde 2011 a 2013

En el año 2011 el Estado incumplió el compromiso de rendición de cuentas respecto a la Cooperación al Desarrollo. A día de hoy, tan solo se ha publicado un avance del *Informe de seguimiento del PACI para el 2011* (PACI 2011), lo suficiente como para comprobar la tendencia decreciente anunciada en los datos de 2010, aún mayor de la inicialmente prevista, puesto que se ejecutó un 74,4 por ciento de lo presupuestado inicialmente en la AGE, un 40,5 por ciento de lo previsto por las CC. AA. y un 67,8 por ciento de lo presupuestado por los EE. LL. (gráfico 4).

La AOD española quedó en el 0,29 por ciento R.N.B., con una reducción de más del 33 por ciento respecto al año anterior, pasando del 7.º al 12.º puesto de países donantes del CAD (CAD 1998-2012).

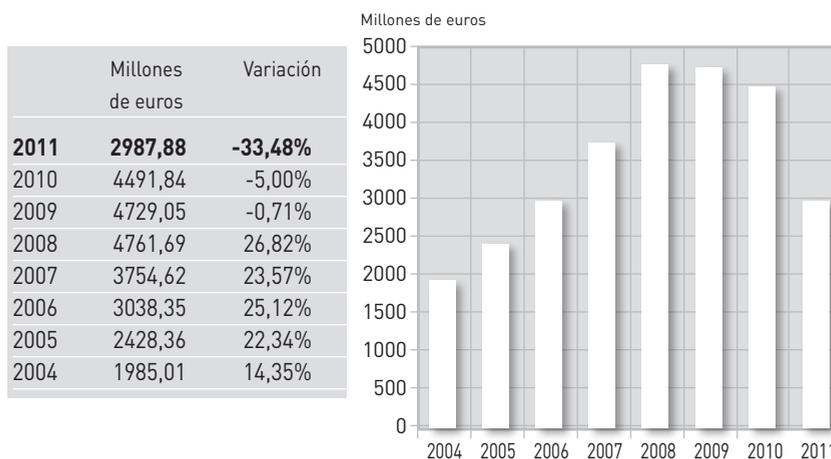


Gráfico 4. Evolución de la AOD total neta española (2004-2011).

Fuente: avance del informe de seguimiento PACI 2010

	2011
Ayuda oficial al desarrollo neta (millones de euros)	2987,88
Renta nacional bruta (millones de euros)	1 041 900,00
% AOD/RNB	0,29%

Tabla 4. Participación de la AOD neta en la RNB española (2011)

En abril de 2013 se han conocido los datos de la AOD española en 2012 mediante el informe que la AGE remite anualmente al CAD (OCDE 1998-2012). España se coloca a la cola de Europa con un 0,15 por ciento de su PIB destinado a cooperación para el desarrollo. Con un brutal recorte de un 49 por ciento respecto al año anterior, nos situamos a niveles de finales de la década de los ochenta.

El presupuesto que el Gobierno anunció para 2012 ascendió a 2335 millones de euros. Finalmente, lo ejecutado apenas alcanzó los 1700 millones, que, a falta de datos desglosados, probablemente, se habrán destinado a contribuciones obligatorias a la UE y otros organismos internacionales, es decir, cooperación multilateral, sobre la que España ejerce un menor control.

La Coordinadora de ONG para el Desarrollo ha mostrado su más absoluta indignación ante un hecho que prevé tenga un enorme impacto en las acciones que se llevan a cabo, augurando gravísimas consecuencias sobre la vida de miles de personas, además de la repercusión negativamente sobre el papel de España como actor internacional. Terminan considerando que más de treinta años de una política pública han sido dilapidados (CONGDE 2013).

La publicación de los datos del CAD ha coincidido con la celebración en Madrid de la reunión de alto nivel «Hambre, Seguridad Alimentaria y Nutrición: hacia una agenda de desarrollo post-2015», auspiciada por la FAO, que ha tratado de afrontar los retos cara a satisfacer las necesidades de la población mundial y, especialmente, de los 870 millones de personas que sufren hambre, acosadas, entre otros factores, por la especulación de los precios de alimentos en los mercados financieros internacionales. Dicha reunión ha sido clausurada por el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, y el presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, quien ha reclamado al primero mayor presencia de españoles en NN. UU., además de un puesto en el Consejo de Seguridad del Organismo, alegando la importancia de España como país donante (ABC, 4 de abril de 2013).

Previsiones para el 2013

Al finalizar diciembre de 2012, Intermón-Oxfam presentó el primer capítulo de *La realidad de la Ayuda 2012* (Intermón-Oxfam, 2005-

2012), informe que anualmente elabora la ONG y que sirve de referente independiente a la hora de analizar la Cooperación al Desarrollo Española. Lo subtítulo *Desmantelando el futuro. La Cooperación Internacional al borde del abismo*, y avanzaba una previsión de datos basándose en los presupuestos del Estado para 2013.

Según este informe, para el 2013 está previsto destinar tan solo un 0,2 por ciento de la RNB, es decir, 2038 millones de euros, de los cuales más del 40 por ciento van a contribuciones obligatorias a la Unión Europea y otros organismos multilaterales, más del 18 por ciento se destinará a cooperación reembolsable y un 12 por ciento consiste en condonación de deuda, en muchos casos, de cobro inviable y sin desembolso económico alguno. Calcula que para la actividad de cooperación multilateral y bilateral y la colaboración con las ONGD, es decir, para la cooperación al desarrollo propia, singularizada, sobre la que España tiene poder real de decisión, tan solo se dedicará en torno a 400 millones de euros.

Teniendo en cuenta que del presupuesto de 2012 tan solo se ejecutó el 72,8 por ciento, podemos temer que la ejecución de 2013 se destine íntegramente a compromisos adquiridos con multilaterales y prácticamente nada a una política pública propia de cooperación al desarrollo.

Una cuestión de derechos humanos

Los derechos económicos, sociales y culturales

El recorte de los fondos para Cooperación al Desarrollo en más de un 70 por ciento en los dos últimos años es un opción política de nuestros gobernantes, pues la media del recorte en la AGE para el resto de conceptos es de un 16 por ciento. Podría haberse tomado otra opción, y prueba de ello es que países como Irlanda y Portugal han optado por un recorte sensiblemente inferior a pesar de estar soportando, al igual que nosotros, una fuerte crisis económica. Esta opción está en línea con las medidas de ajuste adoptadas en nuestro propio país para con las políticas relaciones con derechos económicos, sociales y culturales. Es más de

lo mismo y es una opción que, fundamentalmente, pone en el centro las necesidades de la economía y no las de las personas.

España es signataria del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), tratado internacional que suscribió en 1977. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) es el órgano de expertos independientes que, desde el Consejo Económico y Social de NN. UU., supervisa la aplicación del mismo y todos los Estados parte deben rendirle informes periódicos sobre la manera en que se promueven y amparan estos derechos.

En mayo del pasado año el Estado español pasó el examen. Junto a su informe, se presentaron dos más: el de Amnistía Internacional y el de una coalición de diecinueve organizaciones sociales (entre las que se encontraban Fundación Secretariado Gitano, el CERMI-Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad, el Centro por los Derechos Económicos y Sociales) y la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (CONGDE), (CES 2012).

En este último informe la coalición denunciaba que las políticas adoptadas por el Estado español en respuesta a la crisis estaban favoreciendo el retroceso en la protección y disfrute de los citados derechos, agravado todo ello por la desigual distribución de recursos al interior del país. Además, denunciaba la ausencia de medidas de protección para paliar el impacto de la crisis sobre los derechos de las personas más vulnerables y, finalmente, que las medidas de austeridad fiscal adoptadas por el Gobierno no se limitaban a la reducción de inversión social, afectando así al contenido esencial de los derechos recogidos en el PIDESC, sino que modificaban y derogaban garantías legales habidas hasta el momento.

En dicho informe la CONGDE recordó la obligación del Estado para con la cooperación internacional, pues, si bien se trata de un compromiso político, la meta corresponde a la obligación establecida en el PIDESC de brindar cooperación y asistencia a otros países con menores recursos para que, a la vez, estos puedan asumir por lo menos sus obligaciones mínimas en la materia.

El día 18 de mayo de 2012, el Estado español pasó examen ante el comité y recibió una fuerte amonestación del mismo. Pocos medios de comunicación se hicieron eco de la noticia (CES 2012).

Y estamos en el mundo

La opción de recortar derechos económicos, sociales y culturales a la parte más débil, aquí y allí, mientras que poco o nada se hace por procurar un reparto más equitativo de la enorme riqueza acumulada en los últimos años es una opción que viene a reforzar aún más la no equidad de las actuales sociedades, tanto en nuestro país como en cualquier otro lugar del mundo, uno de los problemas centrales del actual modelo de desarrollo. Además de ello, el brutal recorte de fondos y actividad en materia de cooperación al desarrollo supone en la práctica que España se retira del escenario internacional en un área especialmente sensible, precisamente en el momento en el que se están produciendo cambios trascendentales que afectan tanto a la población del denominado «Norte» como a la del «Sur», también a las sociedades que componen, estructuras de representación, etc.

Recientemente acaba de publicarse el IDH 2013 (PNUD 2013), subtítulo *El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*. El informe pone de relieve el fuerte desarrollo de los denominados países emergentes, con especial referencia a China, India y Brasil, cuya evolución afecta a una población muy superior a la implicada por la Revolución Industrial (tan solo los dos primeros superan los dos mil millones de personas). Describe un Sur emergente con un gran incremento en desarrollo humano, por tanto, no solo económico, también en renglones como educación y salud, y un Norte en declive, privado de crecimiento y donde las políticas de ajuste llevan a millones de personas a la pérdida de derechos económicos y sociales y a la exclusión.

Ambos comparten gravísimos problemas ambientales, dificultades extremas en dar voz y rendir cuentas a su ciudadanía, además de la creciente desigualdad no solo entre Norte y Sur, sino también entre Sur-Sur y en el interior de todos y cada uno de los países, de tal modo que la

pobreza aparece enquistada a pesar de los enormes avances económicos. De hecho, el informe señala que existe un «Sur» en el Norte y un «Norte» en el Sur, puesto que las élites de uno y otro están cada vez más globalizadas y conectadas y son las que más se benefician de la enorme riqueza generada en la última década.

Constata cómo las potencias emergentes se han incorporado como donantes, abriendo el potencial de la cooperación Sur-Sur con nuevos mecanismos e instrumentos tanto bilaterales como regionales, aunque no exentos de riesgos. La cooperación al desarrollo tradicional se ve abocada a afrontar el hecho de que las estructuras económicas están cambiando, las políticas, también, y, como consecuencia de ello, las instituciones mundiales, generadas tras la Segunda Guerra Mundial, deben transformarse profundamente para dar cabida a los emergentes, adaptarse a las nuevas correlaciones de poder y afrontar retos tales como el suministro de bienes públicos mundiales, la creciente demanda-necesidad de igualdad y sostenibilidad, etc.

Toca colocar en el centro democracia, equidad y sostenibilidad ambiental; así lo demanda la ciudadanía del mundo organizada en grandes movimientos sociales, como el de Justicia Global, cada vez más interconectados a través de diferentes medios y redes y poco oídos y representados en las estructuras tradicionales, según el informe. En definitiva, supone replantear la gobernanza tanto en el ámbito local como regional y global.

En esta coyuntura España tiene dos caminos: apearse del esfuerzo, quedando relegada del escenario internacional, abocada a seguir la estela de lo que otros decidan y soportando, por tanto, sus consecuencias, o esforzarse en un papel activo, y ello requiere, también en el ámbito de la cooperación internacional para el desarrollo, esfuerzo económico y de mejora, requiere estar.

Por corresponsabilidad hacia los problemas que acucia al ser humano en el mundo y por responsabilidad hacia los de nuestro pequeño mundo, la apuesta por un papel activo deviene en ineludible. Abordar las nuevas realidades que están generándose en el escenario mundial requiere tiempo, requiere investigación, impulso de nuevas políticas, pero

no partimos de cero sino de más de treinta años de experiencia en la cooperación internacional.

Buena parte de las medidas a tomar venían siendo recomendadas tanto desde instancias multilaterales como desde el propio tejido asociativo; además de mantener el esfuerzo económico, toca concentrar recursos en menos países y sectores, buscar nuevas fuentes de financiación (tasas, transacciones, ordenación fiscal al interior de los propios países socios...), promover la transparencia, la evaluación, la rendición de cuentas y el aprendizaje.

Dado el proceso de transformación al que ineludiblemente se ven abocadas buena parte de las estructuras multilaterales y, en especial, la Organización Mundial del Comercio, instituciones financieras como Fondo Monetario y Banco Mundial, convendría revisar la cooperación multilateral, especialmente, la ligada a estos organismos financieros, muy cuestionados desde diferentes movimientos sociales pero también por los países emergentes, al punto de que se plantean incluso la posible creación de estructuras paralelas.

Esto supone una mayor apuesta por la cooperación bilateral no ligada, reforzando instrumentos, como los MAP, y desarrollando otros, como los programáticos. Ello requiere fortalecer las capacidades de sus estructuras técnicas, para lo que cuenta con un capital humano importante en el propio tejido asociativo ligado a la cooperación.

Finalmente, conviene replantearse seriamente el problema de la coherencia de políticas. Para lograr eficiencia en la cooperación al desarrollo, es preciso que el resto de políticas: económica, comercial, militar, diplomática, etc., no contradigan y deshagan lo hecho por la primera y se abstengan de impulsar en direcciones contrarias los objetivos marcados para la primera, esto es, se abstengan de realizar anticooperación.

No solo la política de cooperación al desarrollo y la práctica de los actores públicos deben cambiar; debemos asumir el reto de construir y construirnos individual y colectivamente como ciudadanos y ciudadanas del mundo, revisar la responsabilidad y corresponsabilidad sobre los asuntos graves que nos atenazan y poner en pie una forma de ser y estar que no haga daño y que contribuya tanto a nuestro buen vivir

como al de los demás. La educación para el desarrollo deberá colocarse en el centro de la política de cooperación, otorgarle relevancia y dotarla de recursos y medios adecuados al objetivo, que no es otro que el de aprender a convivir con más de siete mil millones de personas en un planeta finito. Probablemente, esta tarea requiera de la colaboración Sur-Norte.

Referencias bibliográficas

- CIDOB, *Bussan 2011: hacia una ayuda al desarrollo más eficaz*. Barcelona, CIDOB-dossiers, disponible en <http://www.cidob.org/es/publications/dossiers> (consultado el 30 de abril de 2013).
- CES, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 48.º periodo de sesiones. «Examen de los informes presentados por los Estados partes en virtud de los artículos 16 y 17 del Pacto. Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales». España, 2012, disponible en <http://www.cesr.org/section.php?id=163> (consultado el 30 de abril de 2012).
- , CONGDE y 18 más. «Informe conjunto al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Examen del 5.º Informe periódico de España, 48.º sesión del CESCR», mayo de 2012, disponible en <http://www.cesr.org/downloads/Parallel%20Report%20CESCR%2048%20session%20Spain%20March%202012.pdf> (consultado el 30 de abril de 2012).
- CONGDE, «Pacto de Estado contra la Pobreza», Madrid, disponible en http://antigua.congde.org/uploads/descargas/libro_pacto.pdf (consultado el 30 de abril de 2013).
- , «Indignación ante el desmantelamiento de la política de cooperación para el desarrollo», Madrid, disponible en <http://www.congde.org/notas-de-prensa.html> (consultado el 30 de abril de 2004).
- GÓMEZ, C., *Oportunidades perdidas. El estado de la Ayuda Oficial al Desarrollo en España*, Bilbao, Bakeaz, 2013.
- INTERMÓN-OXFAM (2004-2012), *La realidad de la ayuda*, España, Intermón-Oxfam Editorial, disponible en <http://www.oxfamintermon.org/es/search/node/LA%20REALIDAD%20DE%20LA%20AYUDA> (consultado el 20 de noviembre de 2013).

- LLISTAR, D., *Anticooperación. Interferencias Norte-Sur. Los problemas del Sur Global no se resuelven con más ayuda internacional*, Barcelona, Icaria-Antrazyt, 2009.
- MAEC. Secretaría de Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica, «Informe de seguimiento del PACI —1998 a 2010—», Madrid, http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop_Espanola/PACI/PACI.aspx (consultado el 30 de abril de 2013).
- , «Avance informe de seguimiento del PACI 2011», Madrid, disponible en http://www.aecid.es/ES/Paginas/La%20AECID/Publicaciones%20y%20documentos/Coop_Espanola/PACI/PACI.aspx (consultado a 30 de abril de 2013).
- , OCDE-CAD, «Examen de pares 2011 España», disponible en http://www.oecd.org/dac/peer-reviews/Informe_final_Examen_Pares_Espa%C3%B1a_2011.pdf (consultado el 30 de abril de 2013).
- MARCELLESI, F., *Cooperación al posdesarrollo. Bases teóricas para la transferencia ecológica de la cooperación al desarrollo*, Bilbao, Bakeaz, 2012.
- OCDE-CAD, «Examen de pares. España, 1998, 2002, 2007, 2012», disponible en <http://www.oecd.org/fr/cad/examens-pairs/espagne.htm> (consultado el 30 de abril de 2012).
- PÉREZ DE ARMIÑO, C. (dir.) et al., *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, Barcelona y Bilbao, Icaria y Hegoa, 2001, disponible en <http://dicc.hegoa.efaber.net/> (consultado el 30 de abril de 2013).
- PNUD, *Informe de Desarrollo Humano 1990. Concepto y medición del desarrollo humano*, Nueva York, PNUD, 1990.
- , *Informe de Desarrollo Humano 2005. La cooperación al desarrollo ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Nueva York, PNUD, 2005.
- , *Informe de Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: progreso humano en un mundo diverso*, Nueva York, PNUD, 2013.
- SANAHUJA, J. A. (coord.), *Construcción de la Paz, Seguridad y Desarrollo. Visiones, políticas y actores*, Madrid, Estudios Internacionales de la Editorial Complutense, 2012.
- y M. GÓMEZ GALÁN, *El sistema internacional de cooperación al desarrollo. Una aproximación a sus actores e instrumentos*, Madrid, CIDEAL, 1999.

Legislación

BOE n.º 162 (1998), Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, BOE (sec. 1).

BOE n.º 257 (2010), Ley 36/2010, de 22 de octubre, del Fondo para la Promoción del Desarrollo (sec.1).

Acrónimos

AECID: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo.

AGE: Administración General del Estado.

AOD: Ayuda Oficial al Desarrollo.

CAD: Comité de Ayuda al Desarrollo.

CC. AA.: Comunidades Autónomas.

CDESC: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CE: Cooperación Española.

CES: Consejo Económico y Social.

CONGDE: Coordinadora de ONG para el Desarrollo de España.

CRS: Sistema de Reporte Sectorial del CAD.

EE. LL.: Entidades Locales.

EE. UU.: Estados Unidos.

FAD: Fondo de Ayuda al Desarrollo.

FAO: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

FEMP: Federación Española de Municipios y Provincias.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

FONPRODE: Fondo para la Promoción del Desarrollo.

IDH: Informe de Desarrollo Humano.

MAEC: Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

MAP: Marcos de Asociación País.

NN. UU.: Naciones Unidas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.

ONGD: Organización No Gubernamental para el Desarrollo.

PACI: Plan Anual de Cooperación Internacional.

PD: Plan Director de la Cooperación Española.

PIB: Producto Interior Bruto.

PIDESC: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

PMA: Países Menos Adelantados.

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

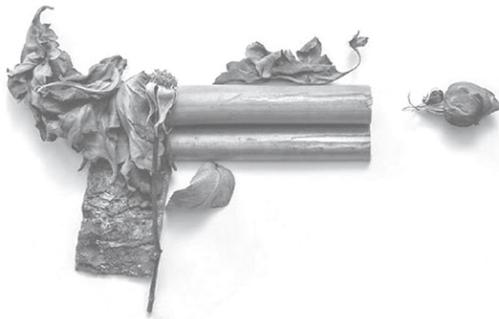
RNB: Renta Nacional Bruta.

SECI: Secretaría del Estado de Cooperación Internacional y para Iberoamérica.

SSB: Servicios Sociales Básicos.

UE: Unión Europea.

6. EL DERECHO A LA PAZ Y LA TENDENCIA ARMAMENTÍSTICA ACTUAL





EL IMPACTO DE LA CRECIENTE TENDENCIA ARMAMENTÍSTICA SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS

TICA FONT GREGORI

Directora del Instituto Catalán de Investigación para la Paz



La intención de las notas siguientes es reflexionar sobre los cambios más perceptibles que se están produciendo en las Fuerzas Armadas y en el complejo militar industrial como consecuencia del final de la guerra fría, y los retos de carácter jurídico, ético y sobre los derechos humanos que conllevan.

Estos cambios hay que contextualizarlos en el marco del proceso de globalización, en el marco neoliberal imperante y en cómo la industria de defensa aprovecha este marco para regenerarse y adaptarse al mismo, buscando estrategias de viabilidad empresarial. Tampoco hay que perder de vista que el final de la guerra fría modificará las estrategias, las tácticas y las maneras de hacer la guerra, al mismo tiempo que buscará recambios en la construcción de nuevos enemigos para seguir manteniendo la supremacía mundial a través del uso de la fuerza.

En lo que sigue se abordarán primero los elementos que afectan a las Fuerzas Armadas y a la industria militar. Tanto unos como otros tienen que hacer frente a un contexto de reducción de presupuestos de defensa. Dicha reducción será afrontada conjuntamente, tanto por los ministerios de defensa como por la propia industria militar; ambos propondrán medidas para afrontar dicha situación. Entre ambos van a definir el nuevo contexto mundial en el que las Fuerzas Armadas tienen que actuar, van a definir cuáles son los nuevos riesgos, amenazas y enemigos a los que combatir y cuáles son las nuevas armas que se necesitan para actuar en ese contexto.

En el segundo apartado se recogen tres respuestas ante la situación actual. La industria productora de armas se verá muy afectada por las reducciones presupuestarias; los ministerios o bien cancelarán algunos proyectos de producción de armas o bien reducirán los efectivos de contratos ya establecidos; y, además, se vislumbra un parón en la nueva contratación. La industria de defensa, en conjunción y simbiosis con los ministerios de defensa, buscarán soluciones a la crisis económica de dichas empresas. Las propuestas serán, por una parte, privatizar servicios militares, que algunas tareas propias de los militares sean

llevadas a cabo por nuevas empresas, en general, empresas participadas por empresas productoras de armas y militares en la reserva que pasan a dirigir las. La siguiente estrategia se centrará en iniciar una nueva revolución tecnológica aplicada a las armas, diseñar una nueva generación de armas robóticas que disminuyan el número de efectivos militares necesarios, que disminuyan los riesgos para la vida de los militares y que complementen sus tareas de manera que puedan suplir la disminución de los efectivos militares.

1. Factores determinantes

Bajada de los efectivos militares

El final del enfrentamiento Este-Oeste supuso una bajada de la tensión mundial que comportó, entre otras cosas, una reducción de las fuerzas militares (tanto de mandos como de soldados)¹. Es decir, a lo largo de la década de los noventa se produjeron unos excedentes de personal militar: se calcula que unos seis millones de militares dejaron de serlo. Parte de este excedente militar se incorporó a las empresas militares y de seguridad privadas que se crearon a partir de esta década.

Por razones distintas, el contexto de crisis económica por el que atraviesan los países industrializados, la mayoría de ministerios de Defensa, en concreto, los de la Unión Europea y Estados Unidos, están planificando una reducción de sus efectivos militares para los próximos años. Mantener las capacidades militares con menos personal comporta diseñar y reorganizar los efectivos militares y dotarse de complementos tecnológicos de nueva generación que suplan la menor disponibilidad de efectivos militares².

1 Según Military Balance 2011, se ha pasado de 26 a 20 millones de soldados en el mundo.

2 El Ejército de Tierra de EE. UU. estudia reducir el número de soldados en un 25 por ciento entre 2030 y 2040 y sustituirlos por robots o equipos de manejo remoto (<http://www.infodefensa.com/es/2014/01/27/noticia-ejercito-estudia-reducir-soldados-brigadas-ciento-sustituirlos-robots.html>).

Aumento del gasto militar mundial

Los presupuestos de defensa mundiales, recogidos en el gráfico 1, nos muestran que en la década de los noventa hubo una tendencia a la baja de los mismos. Esta bajada afectó al sector industrial militar, tanto en la producción de armamento como en los programas de desarrollo de nuevas armas diseñadas en un entorno de conflicto de guerra fría.

Hay que mencionar que cerca del 50 por ciento del gasto militar mundial corresponde al Gobierno norteamericano y que, por tanto, la industria más afectada por esta situación será la industria norteamericana, como también será la más activa en la búsqueda de soluciones a la crisis.

Miles de millones de dólares EE. UU. a precio constante en 2011

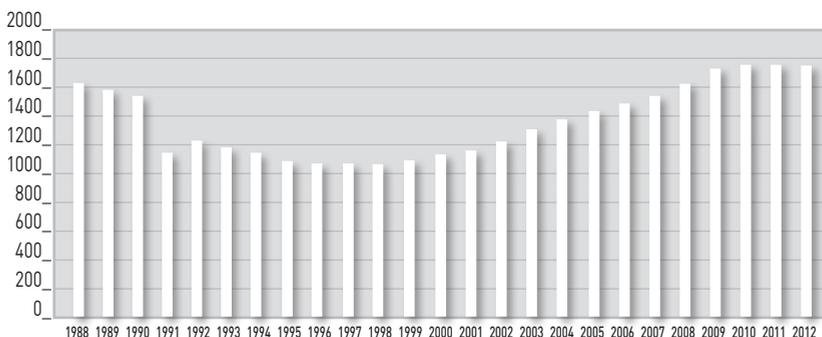


Gráfico 1. Gasto militar mundial en 1988-2012.

Fuente: SIPRI (consultado el 13 de octubre de 2013). Elaboración propia

Miles de millones de dólares EE. UU. a precio constante en 2011

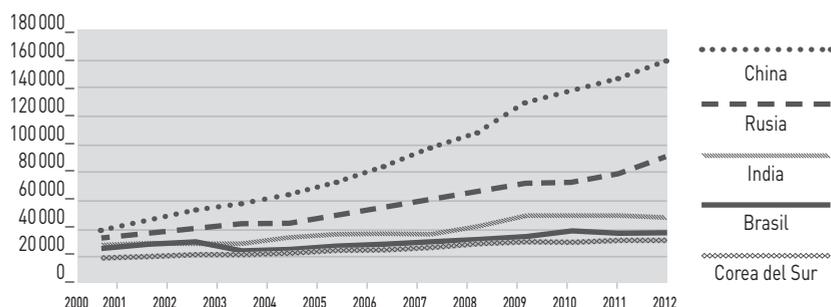


Gráfico 2. Gasto militar de China, Rusia, India, Brasil y Corea del Sur.

Fuente: SIPRI (consultado el 13 de octubre de 2013). Elaboración propia

La década siguiente a la guerra fría experimentó una disminución del gasto militar, pero después del 11-S, el gasto militar, eminentemente en Estados Unidos, volvió a incrementarse hasta el extremo de superar el gasto militar de finales de la guerra fría. El gasto militar mundial entre 2009 y 2012 parece haberse estancado. Ello es debido a que, por una parte, la crisis financiera actual repercute en una disminución del gasto militar de los países de la Unión Europea y de Estados Unidos, pero, por otra parte, los países emergentes están incrementando sus presupuestos militares, de manera que el balance global es de estancamiento.

Disminución del comercio mundial de armas

El gráfico 3 nos muestra la tendencia en la comercialización de armas a nivel mundial. Globalmente, podemos observar cómo el final de la guerra fría supuso una bajada en la demanda de armamento, demanda que ha aumentado a partir de los atentados del 11-S y de la generación de nuevos riesgos y amenazas a la seguridad occidental. Pero, a diferencia del gasto militar, el incremento en las exportaciones de armamento no ha alcanzado los niveles del periodo de la guerra fría.

Miles de dólares EE. UU. a precio constante en 1990

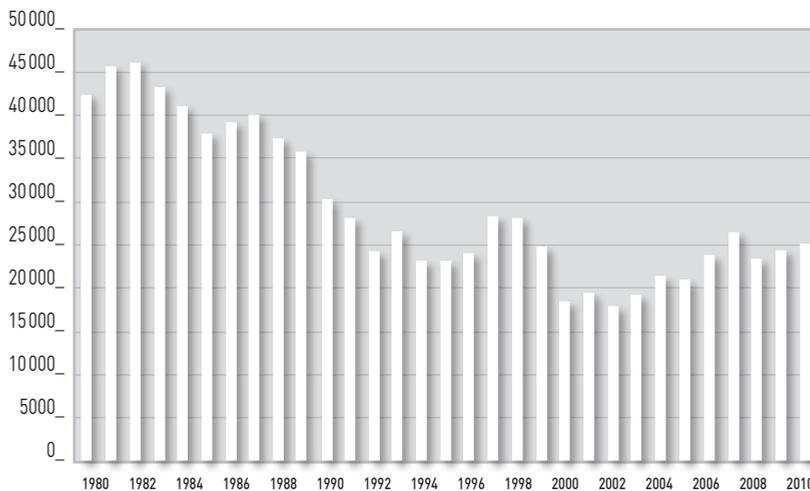


Gráfico 3. Exportaciones de armas mundiales 1980-2010.

Fuente: SIPRI (consultado el 14 de enero de 2012). Elaboración propia

El mercado mundial de armamento viene marcado por tres zonas productoras, Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea. China está entrando con fuerza, pero todavía está lejos de alcanzar cifras significativas. De momento, alrededor del 90 por ciento de las exportaciones de armas provienen de Estados Unidos, Rusia y la Unión Europea y se reparten el mercado en aproximadamente el 30 por ciento, respectivamente. Si estudiamos por separado las exportaciones de cada una de estas zonas productoras (gráfico 4), podemos observar que la industria rusa sufrió una profunda caída en sus exportaciones justo inmediatamente después de la finalización de la guerra fría. Esta crisis de la industria militar rusa estuvo influenciada por tres factores. Por una parte, el Gobierno de Gorbachov dejó de regalar o de subvencionar armamento a Estados o fracciones que se alineaban alrededor del bloque soviético; también dejó de cobrar las armas que vendía en moneda del país comprador y demandaba que las armas se pagaran por el montante real y en divisas. En segundo lugar, influyó que tecnológicamente una buena parte del armamento ruso no era competitivo respecto del armamento producido por Estados Unidos. Y, en tercer lugar, con la disgregación de la Federación Rusa, con la rotura de la Federación, no se imputan a la misma las exportaciones que se realizan desde un país que no forma parte de la organización.

Millones de dólares EE. UU. a precio constante en 1990

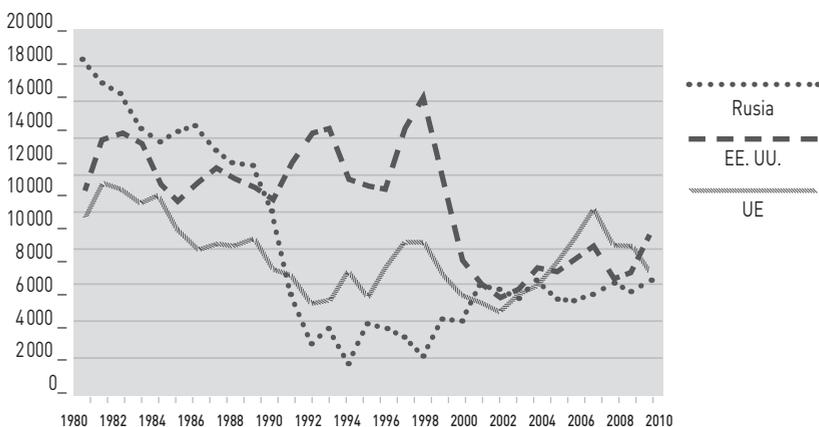


Gráfico 4. Exportaciones de armas EE. UU., Rusia y UE 1980-2010.
Fuente: SIPRI [consultado el 14 de enero de 2012]. Elaboración propia

Esta crisis fue aprovechada por la industria norteamericana, que intentó ganar clientes del mercado ruso. Esta estrategia de la industria norteamericana en los primeros años de la década de los noventa funcionó, pero entre el año 2000 y 2002 se produjo una réplica de la crisis rusa y las exportaciones de armas norteamericanas cayeron en picado, aunque en estos momentos podamos observar un cierto incremento en las exportaciones, el sector industrial militar norteamericano no ha recuperado el nivel de exportaciones de la década de los noventa.

2. Vectores de recomposición de posguerra fría

La industria militar norteamericana a partir de 1995 empezó a observar que las demandas de adquisiciones de armas bajaban y que en poco tiempo vería reducido su volumen de facturación y de beneficios. La estrategia para afrontar la crisis pasó por agrandar el mercado, incorporar al mismo todas aquellas tareas que no formaban parte del «núcleo duro o esencial de lo militar», es decir, privatizar tareas militares y generar nuevos ingenios, de seguridad o de defensa, en el nuevo contexto de posguerra fría.

El sector industrial militar ejerció presión en el sentido neoliberal de privatizar tareas y funciones militares hacia empresas prestadoras de servicios militares y de seguridad. Después del 11-S y los diversos atentados terroristas, las presiones para generar nuevos segmentos de mercado se concentraron en el sector de seguridad interior (*homeland security*). Ello conllevó la creación de un nuevo sector empresarial e industrial que unió la industria militar con la industria de nuevas tecnologías.

Como se ha comentado, en la década de los noventa se produjo una reducción de los presupuestos de defensa, se anularon programas de desarrollo de nuevas armas, descendió el volumen de exportaciones de armas y descendió el número de efectivos militares, al mismo tiempo que en los países desarrollados se producía un aumento de la demanda de personal militar como resultado de la «guerra global contra el terrorismo» y un aumento de la presencia militar en el exterior.

En los estamentos militares desde finales de los años noventa se plantea la situación de cómo mantener la superioridad militar en un escenario de nuevas operaciones y con presupuestos más bajos. La solución se busca en dos frentes: por una parte, se centrará en la tecnología, en el aumento de instrumentos y armas de alta tecnología, con el uso de tecnologías más sofisticadas, con mayor capacidad de procesamiento de datos o de armas de mayor precisión; por otra parte, los esfuerzos se centrarán en la organización militar, en cómo disminuir el número de las Fuerzas Armadas, en aligerar la estructura militar, en privatizar algunas funciones militares y en incorporar funciones policiales.

En este contexto los Gobiernos empezarán a replantearse estrategias de organización y logística militar junto con la definición de nuevos proyectos de armas que se adaptasen a los nuevos conflictos emergentes. Esta situación ha provocado y está provocando una presión por parte del complejo militar industrial hacia los Gobiernos para que estos externalicen actividades militares hacia el sector militar privado.

Los Gobiernos más influenciados por la corriente neoliberal privatizadora, Estados Unidos y Reino Unido, llevarán a cabo esta apuesta privatizadora y propiciarán la aparición de un nuevo sector económico al que le han traspasado algunas tareas y funciones propias de los Ejércitos.

Surgimiento de las Empresas Militares y de Seguridad Privadas (EMSP)

Así fue como a lo largo de la década de los noventa aparecieron empresas, muchas de ellas ligadas a la industria productora de armamento, que ofrecían servicios de mantenimiento, de suministro, de modernización de equipos y armas, de apoyo logístico, de formación y entrenamiento militar y policial, construcción de bases militares y su mantenimiento en cualquier parte del mundo, servicios de inteligencia, contrainteligencia, de operaciones especiales, asesoramiento estratégico y técnico a Gobiernos y militares, servicios de traducción, protección de personas, instalaciones o infraestructuras, ayuda humanitaria, de respuesta rápida ante desastres, apoyo en operaciones de paz, en destrucción de armas, gestión de conflictos, negociaciones de paz, transiciones políticas, etc. Estas empresas están dotadas de personal especializado,

generalmente, exmilitares, y poseen armamento pesado. En definitiva, empresas dotadas de capacidad suficiente para actuar en el «campo de batalla» o en situaciones posbélicas; podemos decir que son ejércitos privados preparados para actuar en donde se les requiera.

Una de las consecuencias de privatizar el uso legítimo de la fuerza o de la violencia ha supuesto la aparición de infinidad de denuncias de violaciones de los derechos humanos perpetrados por dichas empresas sobre la población civil en los ámbitos geográficos en donde se las ha contratado para llevar a cabo trabajos desconocidos, secretos y no públicos.

Privatizar el uso legítimo de la fuerza es un factor que contribuye directamente al debilitamiento del Estado. Uno de los pilares fundamentales de la construcción del Estado moderno se basó justamente en ello, en someter el poder de coerción, militar y policial que tiene el poder ejecutivo a los poderes legislativo y judicial. De manera que centralizar en manos del ejecutivo el uso de la fuerza y su sometimiento al derecho conforma un elemento definitorio del estado de derecho. Desde esta perspectiva, privatizar o delegar en entes privados tiene que interpretarse como un atentado o desmoronamiento de los fundamentos del Estado moderno, del estado de derecho y del respeto a los derechos humanos.

Bosnia, 1999: un trabajador de DynCorp denuncia y declara ante la Corte de Texas que compañeros y superiores suyos compraron y traficaron con niñas para ser utilizadas como esclavas sexuales. Las mujeres eran compradas, junto a su pasaporte, para su disfrute personal y, cuando se cansaban, las revendían por 600 u 800 dólares, o las alquilaban por horas o por noches a un club nocturno. También explicó que estas niñas no eran de Bosnia, sino que procedían de Rusia, Rumanía u otros lugares; las adquirían a la mafia serbia. También declaró que sus compañeros traficaban con armas ilegales y pasaportes. Ante estas revelaciones, DynCorp despidió al trabajador por desvelar los hechos, abrió una investigación interna que condujo al despido de dos trabajadores y su devolución a EE. UU.³. Ni la empresa ni los trabajadores han

3 SERRANO PASCUAL, «Estados Unidos encarga a empresas de mercenarios las operaciones sucias en América Latina», del Centro de Investiga-

sido procesados, ni encausados por estos hechos. Expertos en derechos humanos piden que las empresas se hagan responsables legales de los actos de sus empleados y que los Gobiernos manden un mensaje claro: la violación y vulneración de los derechos humanos es un delito en cualquier jurisdicción y que despedir a un trabajador por esclavitud sexual no es suficiente castigo.

Abu Ghraib, Irak, 2003: un militar norteamericano difunde imágenes de malos tratos, torturas y vejaciones en dicha prisión. Tres de los prisioneros interponen demanda contra las empresas Titan y CACI que en principio estaban contratadas para facilitar traductores, aunque todo parece indicar que treinta y un empleados de las mismas tomaron parte en las torturas. El abogado de CACI afirmó que estas denuncias eran falsas y que la empresa sirvió a su país de forma honorable mientras trabajó en Irak. El resultado del proceso judicial fue que tres militares fueron acusados, juzgados y sentenciados por cometer abusos durante los interrogatorios. Ahora bien, ningún trabajador de estas empresas ha sido juzgado por los mismos hechos⁴.

Croacia, 1994: el Gobierno croata pidió al Gobierno norteamericano ayuda para formar sus incipientes Fuerzas Armadas, pero, como Croacia estaba embargada por Naciones Unidas, el trabajo de formación de nuevos militares se trasladó a la empresa MPRI y durante algunos meses el ejército croata recibió formación y entrenamiento por parte del personal de la empresa. Un tiempo después, el 4 de agosto de 1995, el ejército croata llevó a cabo una ofensiva militar llamada «Operación Tormenta» con el objetivo de recuperar la Krajina, una extensa zona ocupada por serbocroatas. La operación duró cinco días y en ella se cometieron ejecuciones sumarias, asesinatos indiscriminados, desapariciones forzadas, incendios y saqueos de aldeas y la deportación de 250 000 serbocroatas. Los mandos militares croatas que dirigieron

ción sobre globalización, 5 de julio de 2010, disponible en <http://www.globalresearch.ca/articles/SER207A.html> (consultado el 8 de abril de 2010).

4 [Http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7482617.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/7482617.stm) (consultado el 1 de julio de 2008). Y http://www.crocodyl.org/spies_for_hire/caci_international_inc (consultado el 11 de diciembre de 2009).

la operación han sido procesados por el Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia y condenados por crímenes contra la humanidad. Portavoces de la empresa MPRI han negado reiteradamente su participación directa en los hechos y han sostenido que su trabajo consistió únicamente en preparar técnicamente al ejército croata. Todo ello merece una reflexión sobre la diferencia de responsabilidad que hay entre formar y entrenar para disparar y apretar el gatillo.

Privatizar servicios públicos siempre conlleva polémica y controversia, pero en este caso estamos abordando la situación en que una empresa privada es contratada para actuar directamente en el campo de batalla, ejerciendo o pudiendo ejercer el uso de la violencia y que con ello va a tener un papel muy directo en el devenir de los combates y del conflicto armado. La contratación y el despliegue de las EMSP tiene un profundo impacto en cómo se ejerce el monopolio del uso de la violencia y su control. Tengamos presente que estas empresas no rinden cuentas al Parlamento o a la ciudadanía, solo rinden cuentas ante su accionariado, y que, por tanto, se agranda la distancia entre la toma de decisiones, su implementación y la rendición de cuentas.

Diversos estudios han recogido singularidades contractuales. Los contratos que se han llevado a cabo con el Departamento de Estado o el Departamento de Defensa de EE. UU. son secretos, pero, por comentarios aparecidos en la prensa de directivos de las EMSP y del propio Congreso norteamericano, se sabe que dichos contratos de servicios contienen artículos que conceden inmunidad e impunidad a la empresa y a sus trabajadores frente a enjuiciamientos en tribunales locales o norteamericanos, ya sean civiles o militares.

Homeland Security o estado de vigilancia

En la segunda mitad de la década de los noventa el *lobby* militar industrial, junto con los centros de creación de opinión *think tank*, empezó a generar nuevos escenarios de conflictos, con sus consiguientes riesgos y amenazas. Si el comunismo y los Estados que lo defendían habían dejado de ser una amenaza para el bloque capitalista occidental, para que el ciclo armamentista se siguiera alimentando, había que

buscar nuevos enemigos, nuevas amenazas y nuevos riesgos. Junto con estas corrientes de búsqueda de polos de conflictividad mundial en el año 2001 se producirán los atentados del 11-S y el lanzamiento por parte del Gobierno norteamericano de la llamada «guerra global contra el terrorismo».

Los acontecimientos que siguieron al 11-S impulsaron este nuevo enfoque de la seguridad y EE. UU. reformuló el ámbito de la seguridad bajo el síndrome del terrorismo y se acuñó el concepto de *homeland security* (2002). Una estrategia donde se combinaban aspectos policiales, militares y de seguridad en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto del espacio público como del ámbito privado, creándose diversas agencias dedicadas a ejercer una estrecha vigilancia en aeropuertos, transportes, comunicaciones, transacciones financieras e internet, entre otros, mediante agencias estatales de seguridad, activos militares, empresas privadas de seguridad e industrias fabricantes de armas.

En paralelo a EE. UU., los países de la Unión Europea y la OTAN abrieron la reflexión a la creación de un nuevo concepto estratégico y los Gobiernos empezaron a definir las estrategias de defensa y seguridad en el nuevo contexto internacional.

La UE presenta en el 2003 la Estrategia Europea de Seguridad (EES)⁵. Cinco años más tarde, la UE revisará la EES⁶ y reafirmará las amenazas a la seguridad europea en el orden siguiente. En primer lugar, la *proliferación de armas* de destrucción masiva, tanto en manos de terroristas como en manos de ciertos Estados, se definen como un peligro

5 El Consejo Europeo adoptó la Estrategia Europea de Seguridad (EES), *Una Europa segura en un mundo mejor*, Bruselas, 12 de diciembre de 2003. En ella se establecen por primera vez principios y objetivos para promover los intereses de la UE en materia de seguridad, basados en los valores esenciales de la comunidad occidental.

6 El Consejo de Europa elabora un informe que no sustituye a la EES del 2003, sino que pretende reforzarlo. *Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución*, Bruselas, 11 de diciembre de 2008, S407/08.

para la seguridad mundial; por ello, los esfuerzos se centrarán en evitar que nuevos Estados tengan la capacidad de fabricar armas atómicas. En segundo lugar, el *terrorismo*, respecto del cual se reconoce que la UE ha actuado con decisión para proteger a la sociedad. Ven como necesario redoblar los esfuerzos contra la radicalización de ciertas ideologías extremistas ligadas al islamismo que fomentan la violencia. En tercer lugar, la *delincuencia organizada*, de la cual se afirma que se han de profundizar las asociaciones de seguridad interior entre los países europeos mediante una política de mayor coordinación e integración de los cuerpos policiales y judiciales, poniendo especial celo en los movimientos de personas. En cuarto lugar, la *ciberseguridad*, pues este es un punto débil de las economías modernas, que dependen en gran medida de infraestructuras vitales, como transportes, comunicaciones y suministro de energía, ámbitos que se deben reforzar para evitar ciberataques. En quinto lugar, la *seguridad energética*, ya que, en verdad, existe una gran preocupación por la dependencia energética, sobre todo, de la energía fósil, y por la inestabilidad de los países proveedores. En este sentido se hace necesaria una apuesta por la diversificación de los combustibles, de las fuentes de suministro y de las rutas de tránsito; también por el buen gobierno y el respeto al estado de derecho en los países de origen. Finalmente, el *cambio climático*, que se percibe como un multiplicador de amenazas por catástrofes naturales, degradación del medioambiente y competencia por recursos naturales; todo ello puede exacerbar la situación de pobreza, dando lugar a crisis humanitarias, políticas y de seguridad que producirán conflictos que afectarán a las rutas comerciales de los recursos, produciendo migraciones que pueden alcanzar a Europa.

Para llevar a cabo esta estrategia, la Unión Europea se ha dotado de un entramado de agencias y muchos recursos destinados a incrementar la seguridad europea, como bien revelan todos los informes y los documentos elaborados por la Comisión Europea, empeñada en la defensa del «propio territorio» de Europa y la lucha frente a las «amenazas contra el estilo de vida occidental».

Se trata de unas ideas ultraconservadoras que nos abocan a una peligrosa «sociedad de la vigilancia» de estilo orwelliano. Unos sistemas de vigilancia supraestatales que lo ven todo y lo controlan todo, como la cámara del *gran hermano* que lo muestra todo. Hoy en día hasta los

detalles más insignificantes de nuestras vidas están siendo registrados, almacenados y estudiados con finalidades comerciales o de seguridad, evidentemente, con nuestra cooperación consciente o inconscientemente. Los escáneres humanos de aeropuertos, la toma de medidas biométricas, pasaportes de identificación por radiofrecuencias, las cámaras de vídeo de aeropuertos, centros comerciales, calles, peajes de autopistas, geolocalización de los teléfonos móviles, las conexiones a páginas web, nuestros comentarios en Facebook o Twitter, la lectura de periódicos *on line*, etc., almacenan datos de posición, tiempo, preferencias, preocupaciones, hábitos y actividad que realizamos diariamente. Todo ello permite abordar estrategias de *marketing* personalizadas, perfiles de comportamientos ciudadanos y categorizaciones. Todo ello se está construyendo sin ningún control ni regulación democrática. Unos sistemas que vulneran el principio de privacidad, el derecho a la intimidad y el derecho al honor, unos principios fundamentales de la democracia. Pero con un grave peligro añadido: esta vigilancia en muchos casos está llevándose a cabo desde empresas privadas.

Generación de nuevas armas altamente tecnológicas. Robótica

La nueva administración de Barack Obama suavizó el impulso unilateralista inicial de la etapa de George Bush Jr., eliminando las «guerras preventivas» que llevaron a EE. UU. a invadir Afganistán e Irak, pero sigue manteniendo una «guerra quirúrgica» o una «microguerra»⁷, una guerra no convencional que no se circunscribe a un territorio o Estado concreto, sino que se libra dentro de una lucha política y militar multifacética contra el terrorismo de Al Qaeda y sus partidarios en cualquier lugar del mundo. Una guerra secreta, invisible, de baja intensidad, llevada a cabo con una nueva generación de armas muy sofisticadas, como los drones. Los drones son aviones no tripulados, teledirigidos, armados

7 La nueva estrategia se formuló en el documento *Quadriennial Defense Review* (QDR) de marzo de 2010. En ella se establece la guía de los planes militares de EE. UU. para los siguientes cuatro años y define a EE. UU. como un país en guerra en Irak y en Afganistán.

con misiles y con los que se han realizado ataques en Afganistán, Pakistán, Yemen y Somalia.

Los aviones no tripulados (drones) o sistemas no tripulados (UAV, en inglés) son aparatos equipados con sofisticados sensores, pueden ser invisibles a los radares, tienen visión nocturna, que pueden ver de día y de noche, con lluvia, sol o nubes, y no se cansan ni se aburren trabajando. Estos aviones van dotados con cámaras de alta tecnología, pueden visualizar mapas de extensas regiones en 3D, en tiempo real, procesar grandes cantidades de información visual, electrónica o interceptar conversaciones de teléfono móvil sin conocimiento o con la ayuda de los proveedores tecnológicos. Toda esta información la transmiten vía satélite para ser procesada en grandes ordenadores, Big Data.

El modelo Predator está dirigido desde tierra: el soldado está sentado a miles de kilómetros, detrás de una pantalla, como las PlayStation. Estos modelos no son rápidos ni ágiles, pero su poder está en la habilidad de ver y procesar información. Modelos posteriores, como el Reaper (fabricado por General Atomics), es más inteligente y más autónomo, tienen más alcance que sus antecesores, pueden despegar, aterrizar y sobrevolar por sí mismos un destino especificado; por tanto, ya disponen de un buen grado de autonomía y, además, van equipados con misiles. El Reaper es inteligente y más autónomo: el soldado programa un destino o un área a patrullar, el avión hace lo que le han dicho, mientras el militar puede concentrarse en otros aspectos de la misión. El Reaper está concebido para operaciones de gran altitud y larga duración; está capacitado tanto para la vigilancia como para el ataque; está preparado para volar durante 27 horas seguidas a una velocidad de 450 km/h a una altitud de 15 kilómetros y puede ir armado con 6 misiles. La empresa Northrop Grumman ha diseñado un dron silencioso de combate X-47B⁸, para la marina de EE. UU. Dicho dron ya ha realizado su primer vuelo con éxito desde un portaaviones: ha sido capaz de despegar, llevar a cabo su misión, aterrizar y reabastecerse en vuelo de manera autónoma. Lockheed Martin ha anunciado que está trabajando en un

8 [Http://actualidad.rt.com/actualidad/view/94458-x47b-drone-eeuu-por-taaviones-video](http://actualidad.rt.com/actualidad/view/94458-x47b-drone-eeuu-por-taaviones-video).

prototipo de UAV, el SR-72 hipersónico, que podrá alcanzar velocidades de 6 Mach (seis veces la velocidad del sonido). De esta manera, ningún adversario será capaz de reaccionar lo suficientemente rápido para interceptarlo, y podrá penetrar en cualquier espacio aéreo portando misiles hipersónicos⁹.

La tecnología no debe ser utilizada para desviar la atención del problema: los drones no son armas ilegales; el debate de legalidad no está en el arma sino en la actuación ilegal que se haga de ella. La cuestión de fondo es que este tipo de aviones han sido utilizados, principalmente, por EE. UU., para identificar y localizar a presuntos terroristas o milicianos armados que forman parte de una lista. Una vez han sido localizados, se envían unos drones, se identifica al sospechoso y se disparan misiles. Estas actuaciones vulneran los principios de legalidad más elementales: en primer lugar, representan ejecuciones sumarias, extrajudiciales, ya que se asesina a una persona sin mediación de tribunales, sin juicio y sin derecho a la defensa, pues alguien del Gobierno o de la CIA decide quién ha de morir; en segundo lugar, vulneran normas del Derecho internacional, como la soberanía, puesto que se sobrevuelan territorios de Estados soberanos sin el consentimiento de los gobernantes del mismo; se lleva a cabo un ataque quirúrgico contra ciudadanos de un tercer país con o sin consentimiento del Gobierno del país correspondiente.

Los drones son el primer eslabón de una nueva generación de armas: los robots autónomos letales. Esta nueva generación de armas todavía no ha sido desarrollada, pero los nuevos prototipos cada vez disponen de mayor grado de autonomía, llevando a cabo muchas de sus tareas de manera independiente de la acción humana, aunque bajo supervisión humana y bajo la intervención humana en la toma de la decisión de disparar. La nueva generación de armas, los llamados robots autónomos letales, una vez activados, podrán seleccionar y atacar el objetivo seleccionado sin la intervención humana.

9 [Http://www.infodefensa.com/?noticia=lockheed-desarrolla-un-uav-que-doblara-la-velocidad-de-vuelo-record-del-sr-71](http://www.infodefensa.com/?noticia=lockheed-desarrolla-un-uav-que-doblara-la-velocidad-de-vuelo-record-del-sr-71).

Esta nueva generación de armas abre un debate jurídico. Una de las cuestiones a resolver es la de la responsabilidad: es evidente que un robot no tiene capacidad legal; por tanto, no puede ser responsable de sus acciones. Si comete un error o un acto clasificable como crimen de guerra, ¿quién será el responsable? ¿El programador informático? ¿El fabricante? ¿El militar? ¿El político que autoriza su uso? ¿Y si es usado por un actor privado? Identificar en quién recae la responsabilidad de los actos acometidos por un robot autónomo es fundamental para garantizar la rendición de cuentas y para asumir las consecuencias penales que pudieran derivarse.

En el terreno moral, estas armas autónomas representan una deshumanización de la guerra. Es cierto que los humanos, bajo ciertas condiciones: calor, rabia, miedo, ira, rencor, deseo de venganza, etc., actuamos de la peor manera y que los robots al no tener esos sentimientos evitarían muertes innecesarias. También es cierto que los humanos en situación de conflicto cometen vilezas: violar a mujeres, torturar, etc., mientras que los robots, si no están programados para ello, no causarían daños intencionadamente a la población. Algunos dan un paso más y afirman que los robots pueden cumplir con el Derecho internacional humanitario mejor que los humanos al no estar inhibidos por preservarse a sí mismos.

Este razonamiento elevado a la enésima potencia conduce a que los robots actuando en contexto de guerra pueden reducir las muertes ilegítimas o accidentales, producir menor destrucción y, por tanto, actuar mejor que los humanos. En definitiva, presentan a los robots como una fuerza civilizadora.

Por otra parte, hay que considerar que las emociones son una salvaguardia; sin ellas se puede matar más fácilmente. Los robots no pueden tener sentido común; no pueden sentir compasión, lástima; no pueden tener intuición. Al igual que no pueden usar trucos psicológicos, como ganarse la confianza del adversario.

Decidir sobre la vida o la muerte de las personas puede requerir visión de conjunto, de comprensión de intenciones, de previsión de acontecimientos, de intuición; los robots no pueden prever las consecuencias de sus actos, los humanos, sí. Los robots pueden abordar y

evaluar situaciones de forma cuantitativa difícilmente cualitativa. Esta es una habilidad necesaria cuando se trata de evaluar sobre la vida o la muerte de las personas. Lo mismo podemos decir sobre la capacidad de distinguir y evaluar órdenes lícitas o ilícitas, o evaluar e interpretar un contexto en cálculo de valores.

El desarrollo de esta nueva generación de armas, los robots autónomos letales, ayuda a eliminar el obstáculo político de hacer la guerra. Eliminan la distancia física y emocional del campo de batalla, representan la cultura del *low cost*. Para Obama, usar drones evita muertes de soldados, disminuye el coste político de hacer la guerra y disminuye la carga moral y ética de la guerra.

3. Conclusiones

Entre las muchas cuestiones que afectan a la sociedad, la seguridad es quizás la cuestión que más preocupa. Es, en ese sentido, necesario abrir un gran debate público sobre a quién hay que proteger, de qué hay que proteger y cómo hay que hacerlo. Privatizar el uso de la violencia afecta a uno de los pilares fundamentales del Estado moderno: el sometimiento del poder ejecutivo y del de coerción al poder legislativo y judicial. El ejecutivo es el que impulsa el marco jurídico que define y regula cualquier actividad empresarial, de manera que, según la legislación vigente, las EMSP son empresas legalmente constituidas, pero es el propio poder ejecutivo el que ha renunciado a regular el marco de actuación concreto en el que operan específicamente las EMSP, siendo al mismo tiempo el ejecutivo el principal cliente de las mismas. Que el Estado delegue en un ente privado un elemento definitorio de su poder y uno de los fundamentos del Estado moderno representa una transformación en el modelo de enorme calado que requiere un amplio debate.

Ante este escenario cabe abrir el debate sobre aquellas tareas que son esenciales para la seguridad y que el Estado no puede delegar, externalizar, ni privatizar. La participación de las EMSP en un conflicto armado, ya sea utilizando la violencia o bien dando apoyo a la capacidad de llevarla a cabo, dada la íntima relación que existe entre estas

empresas, la industria de armas y el estamento político y militar, puede acabar favoreciendo que los intereses económicos de las EMSP impulsen o perpetúen los conflictos o acaben generando nuevas necesidades tecnológicas armamentistas que requieran de los servicios del «complejo militar industrial».

Es por ello necesario llenar el vacío legal que ha producido la aparición de las EMSP. Tanto estas empresas como sus trabajadores están libres de cualquier control jurídico y democrático en sus actuaciones, al mismo tiempo que están quedando impunes sus actuaciones por violación de los derechos humanos y el Derecho humanitario. Es responsabilidad de los Gobiernos controlar el impacto de esta industria en las sociedades. Para ello es necesario que se desarrolle un marco regulador claro, riguroso y contundente, un marco que confiera transparencia en el proceso de contratación y en el establecimiento de procesos de seguimiento en el desarrollo operacional y financiero del contrato. Pero hay que tener presente que una industria globalizada requiere de una respuesta reguladora globalizada y, por tanto, dentro del marco de Naciones Unidas.

La seguridad siempre ha sido un argumento para establecer una vigilancia o para identificar a aquellos que son amigos o enemigos. Hoy en día la seguridad constituye una prioridad política y un gran estímulo al desarrollo de tecnologías que permitan vigilar a cualquier ciudadano seas o no del país que está vigilando o espiando. Riesgos como la ciberguerra, la ciberdelincuencia o el terrorismo son utilizados por los gobernantes y la industria de seguridad para justificar las ingentes partidas presupuestarias y para desarrollar tecnologías de vigilancia y tratamiento de grandes cantidades de información, Big Data, que, supuestamente, nos han de proteger de «los otros».

Pero las imágenes y datos grabados con los nuevos sistemas de vigilancia no muestran las intenciones, los motivos personales o las elecciones personales que hay en ellas, lo cual puede llegar a conducir que se «categoricen como sospechosos» a muchas personas. Lo que no podemos saber es cuándo las categorías de riesgo pueden incluirnos «accidentalmente» o excluirnos de la entrada a un lugar o de privarnos de un derecho.

La creencia en que las tecnologías de la vigilancia más grandes, más rápidas y mejor conectadas al servicio de la seguridad pueden garantizar la paz constituye un claro error que impide elegir otras opciones.

A fin de que la vigilancia que se está implantando no genere más inseguridad, no genere más miedo, no aumente la exclusión, es necesario que, libremente, voluntariamente, no cooperemos y no cedamos información a las grandes redes de vigilancia, al mismo tiempo que exijamos a los Gobiernos mayor control en la protección de la información que disponen sobre todos nosotros los operadores.

La robótica nos abre un escenario de futuro en donde las guerras se llevarán a cabo mediante las máquinas. No se cree que las armas totalmente autónomas o los llamados robots autónomos letales puedan llegar a alcanzar las cualidades humanas necesarias para respetar las normas del Derecho internacional humanitario en referencia a la responsabilidad, la distinción y la proporcionalidad. Tampoco se cree que los robots letales puedan llegar a tener cualidades humanas, que puedan llegar a tener la capacidad de relacionarse con los humanos como si fueran humanos. No se cree que lleguen a entender las intuiciones humanas ni a procesar situaciones complejas y cambiantes, al igual que no se cree que lleguen a poder utilizar y aplicar el juicio humano y a afrontar situaciones subjetivas.

Un robot nunca se identificará con sus víctimas, nunca sentirá emociones; por ello, usar robots autónomos letales en el ejercicio del uso de la fuerza es hacer la guerra más inhumana. Finalmente, conviene decir que tomar decisiones sobre la vida o la muerte de las personas tiene que quedar en manos de humanos, no de máquinas. La característica más humana que tenemos es la libertad de decidir nuestro destino, aunque tomenos la decisión incorrecta.



LAS EMPRESAS MILITARES Y DE SEGURIDAD PRIVADAS EN LOS CONFLICTOS ARMADOS: SESGO PREOCUPANTE PARA LOS DERECHOS HUMANOS

JOSÉ L. GÓMEZ DEL PRADO

Miembro del Grupo de Trabajo sobre Mercenarios del Consejo
de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Ginebra (2005-2011)



Somos naturaleza. Poner
al dinero como bien supremo
nos conduce a la catástrofe.

José Luis Sampedro

La privatización de la guerra es uno de los últimos elementos y la consecuencia lógica de la revolución neoliberal comenzada por Ronald Reagan y Margaret Thatcher hace cuarenta años. Revolución neoliberal que comenzó con la bajada de los impuestos para los más ricos, la privatización de todos los servicios, los recortes de los servicios sociales sin misericordia para los más pobres, la desregulación de los mercados financieros y de los bancos, la liberalización total de los mercados¹.

Como señala Martin van Creveld, el predominio de un tipo de sociedad que no es soberano, y cuya expansión con la globalización está llegando a todas las dimensiones sociales, representa una de las mayores revoluciones de los tiempos modernos y es un fenómeno que está lleno de implicaciones que apenas estamos empezando a entender.

La capacidad militar y de seguridad de las empresas privadas ha permitido a los actores estatales y no estatales superar escollos políticos con respecto a la subcontratación (externalización) del uso legítimo de la fuerza. En las nuevas guerras, la utilización letal de robots teledirigidos, vehículos aéreos no tripulados (drones) y empresas militares y de seguridad privadas no solo plantea serias inquietudes respecto a la

1 Las inversiones en paraísos fiscales equivalen al PIB de EE. UU. y Japón juntos. El monto de los impuestos evadidos se podía haber invertido en empleo, infraestructuras, salud, educación o investigación, necesidades todas ellas fundamentales, especialmente, en los países afectados por severas crisis económicas, como ocurre ampliamente en Europa. «Fraude Planetario», *El País*, 6 de abril de 2013.

protección de la vida humana y de violaciones de derechos humanos en tiempo de guerra o de paz, sino que también desdibuja la distinción entre combatientes, población civil y daños colaterales ².

La responsabilidad legal de los Estados que subcontratan funciones militares y de seguridad respecto al comportamiento de las EMSP, así como la de sus empleados, es muy difusa.

Existen vacíos jurídicos o zonas grises en el Derecho internacional actual en relación con la rendición de cuentas de las EMSP. Por ejemplo, en la práctica en los conflictos armados no se consideran las EMSP parte de las Fuerzas Armadas de un Estado o de las milicias de apoyo en virtud del Derecho internacional humanitario. Por otra parte, rara vez los Estados abordan las violaciones de derechos humanos cometidas por las EMSP y sus empleados.

La falta de transparencia y rendición de cuentas, violaciones de derechos humanos, la externalización de funciones estatales al sector privado, el despilfarro de recursos, corrupción y estafas dirigidas por oscuras redes de señores de la guerra plantean amenazas reales a los ideales democráticos perseguidos por los Estados occidentales consagrados en la Carta Magna, el 1689 Bill Inglés de Derechos, la de las constituciones de Estados Unidos y Francia, así como la Carta de las Naciones Unidas y de su sistema de seguridad colectiva basado en Estados soberanos, la Declaración Universal de Derechos Humanos y los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Incluso las Naciones Unidas han comenzado a privatizar las operaciones humanitarias y del mantenimiento de la paz. Empresas como Pacific Architects and Engineers, Dyncorp o MPRI proveen servicios a la Unión Africana en Sudán y Somalia.

2 José L. GÓMEZ DEL PRADO (United Nations), «Private Security Service Providers: The Rebirth of Mercenaries in the Privatization of Modern Warfare», «Perspectives on Modern Warfare: New Assassins?», Doha, Catar, 20 de junio de 2013, organizado por el Forum for Arab and International Relations. Ver asimismo: *Report of the Special Rapporteur on extrajudicial, summary or arbitrary executions*, UN document A/HRC/23/47.

Con el fin de discutir la utilización de empresas militares y de seguridad privadas con uso de la fuerza armada para proteger al personal de las Naciones Unidas y los locales de la Organización en el terreno, así como la utilización de este tipo de empresas en las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz, la ONU convocó un panel de expertos en su sede en Nueva York el 31 de julio de 2013. El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Utilización de Mercenarios organizó dicho panel.

Naciones Unidas contempla cada vez más la posibilidad de privatizar a mayor escala las operaciones humanitarias y del mantenimiento de la paz: un objetivo de varios miles de millones de dólares al año que el cartel de las empresas militares y de seguridad privadas lleva codiciando desde hace muchos años.

Desde que Gregory Starr asumió el puesto en Naciones Unidas de secretario general adjunto para la seguridad en 2009 y comenzó a externalizar la seguridad de la Organización al sector privado, dicho departamento ha estado elaborando directrices y criterios para dar un aspecto de legitimación a la utilización de empresas militares y de seguridad privadas, ya que la utilización de tales empresas conlleva una imagen negativa debido a las graves violaciones de derechos humanos que dichas empresas han cometido en situaciones de conflicto o de posconflicto como Irak.

En 2012, el Departamento de Naciones Unidas encargado de la seguridad publicó un documento sobre la política de Naciones Unidas. Asimismo, dicho departamento ha elaborado unas directrices a seguir por la Organización sobre la utilización de empresas militares y de seguridad privadas que pueden hacer uso de la fuerza armada.

El objetivo del panel de expertos que se reunió en julio de 2013 en Nueva York ha sido fomentar la discusión y provocar respuestas de la sociedad civil a las directrices emitidas por el departamento encargado de la seguridad de Naciones Unidas.

Las conclusiones del panel de expertos se incluirán en el próximo informe anual que el Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios someterá a la Asamblea General en 2013.

El objetivo del Departamento de Seguridad de Naciones Unidas al elaborar las directrices ha sido lograr un paso más en la legitimación de la utilización de empresas militares y de seguridad privadas por el sistema de las Naciones Unidas.

En los debates del panel de expertos se puso de relieve la necesidad de evaluar el impacto negativo que puede tener la utilización por Naciones Unidas de empleados armados de empresas de seguridad privadas en el terreno. Los procesos de selección e investigación en las directrices dependen demasiado de los informes de las mismas EMSP contratadas y son insuficientes para descartar a las empresas con antecedentes dudosos o que hayan cometido violaciones de derechos humanos.

Además de estas omisiones, dos problemas mayores en las directrices quedan por resolver: el primero es el uso de empleados privados armados que protegen los convoyes de Naciones Unidas, un tema muy controvertido, sobre todo, entre los trabajadores humanitarios; y el segundo, el concepto subjetivo del criterio de «último recurso» para utilizar empresas militares y de seguridad privadas.

El concepto de «último recurso» no es solo una cuestión técnica, que puede ser abordada a través de directrices, sino un tema político, y puede ser una coartada conveniente para no buscar otras soluciones, en particular, en lo que se refiere a la selección de personal en el terreno y a la investigación de las mismas empresas

Es interesante recordar que Gregory Starr, antes de entrar en Naciones Unidas, fue director del Servicio de Seguridad Diplomática (DSS) del Departamento de Estado de EE. UU. Y que fue uno de los principales promotores en externalizar la seguridad de los diplomáticos de EE. UU. a empresas militares y de seguridad privadas como Blackwater.

En este contexto hay que recordar que dos ex secretarios generales de la ONU han hecho propuestas para proveer a la Organización Mundial con un pequeño grupo de fuerzas permanentes que podrían estar a la disposición de la Organización en todo momento, de conformidad con el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

En efecto, los Estados miembros de la ONU aún no han implementado un ejército permanente de las Naciones Unidas o, en su defecto, una fuerza policial de la ONU, según lo previsto en la Carta de la Organización.

Como resultado, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se han basado únicamente en coaliciones ad hoc de Estados voluntarios dispuestos a proveer de personal militar nacional. La consecuencia en la mayoría de los casos ha sido una serie de disfunciones de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU, así como de las operaciones de seguridad, por falta de compromiso de los Estados Miembros de la ONU de facilitar el personal y los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz³. El Departamento para la Seguridad de la ONU parece haber optado por la privatización de la seguridad de la Organización.

Sin embargo, no hay que olvidar que las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) son la reencarnación moderna de un largo linaje de proveedores privados de la fuerza física, como corsarios, bucaneros y mercenarios⁴. En los siglos XIX y principios del XX, las naciones adoptaron instrumentos internacionales para regular las actividades de los corsarios y bucaneros⁵.

3 *Report of the Panel on United Nations Peace Operations*, UN document A/55/305-S/2000/809.

4 Hin-Yan LIU, «Leashing the Corporate Dogs of War: The Legal Implications of the Modern Private Military Company», en *Journal of Conflict & Security Law*, 15 (2010), pp. 141-168.

5 Artículo 1 de la *Declaration Respecting Maritime Law states*, «Privateering is, and remains, abolished». Declaración de París (16 de abril de 1856), en *Conventions and Declarations between the Powers concerning War, Arbitration and Neutrality*, 10 (1915), disponible en <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/105?OpenDocument>.

El artículo 1 de la *Hague Convention relating to the Conversion of Merchant Ships into War-Ships* establece: «A merchant ship converted into a war-

Los mercenarios, que habían desaparecido prácticamente durante los siglos XIX y XX, volvieron a aparecer en la década de los años sesenta durante el periodo de descolonización, operando principalmente en África y Asia. Bajo los auspicios de las Naciones Unidas, se aprobó una convención que pone fuera de la ley y criminaliza las actividades de los mercenarios⁶.

Con el fin de evitar el estigma que produce la etiqueta «mercenarios», estas entidades no estatales de combatientes, de *free-lancers*, ha venido cambiando y adaptándose, como los camaleones, pasando a llamarse de «perros de la guerra» a «empresas militares privadas» en los años noventa, cuando se crearon empresas como Executive Outcomes y Sandline, y, más recientemente, se han hecho llamar «contratistas privados» y «empresas de seguridad privada» durante la intervención de Estados Unidos en Afganistán e Irak y el desarrollo de la industria de la seguridad en el inicio del siglo XXI; y más recientemente han cambiado nuevamente y, en la actualidad, coincidiendo con el desarrollo del cartel de la industria de la seguridad privada, se denominan «proveedores de servicios de seguridad privada».

La externalización generalizada en los últimos años de funciones militares y de seguridad a las empresas militares y de seguridad privadas (EMSP) por los Gobiernos, las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y las empresas multinacionales en situaciones de conflicto de baja intensidad, conflictos armados, posconflictos, socorro internacional y operaciones humanitarias constituye un fenómeno de gran importancia. En muchos casos, se contrata a empresas privadas con el fin de evitar la responsabilidad directa de los Gobiernos o de or-

ship cannot have the rights and duties accruing to such vessels unless it is placed under the direct authority, immediate control, and responsibility of the Power whose flag it flies». «Convention relative to the Conversion of Merchant Ships into War-Ships (1907)», en James BROWN SCOTT, *2 The Hague Peace Conferences of 1899 and 1907*, 423 (1909), disponible en <http://www.icrc.org/ihl.nsf/FULL/210?OpenDocument>.

6 *International Convention against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries*, artículo 1, 4 de diciembre de 1989, 2163 UNTS, 75.

ganizaciones. La utilización de estos contratistas privados para apoyar las operaciones en Irak y Afganistán y las violaciones de derechos humanos en los que han participado han sido el foco de la atención internacional, generando un debate sobre las funciones de las EMSP, las normas bajo las cuales deben operar y cómo controlar sus actividades.

La Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el órgano predecesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, alertada por las violaciones cometidas por dichas empresas militares y de seguridad privadas, estableció en 2005 el Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios con el mandato de analizar las tendencias modernas del mercenarismo. En 2010, el primer Grupo de Trabajo sobre mercenarios de la ONU, después de haber cumplido su mandato de seis años, presentó a Naciones Unidas un proyecto de convención que había elaborado para regular y supervisar las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas.

En Afganistán no solo ha habido violaciones de derechos humanos por dichas empresas sino también, como en otros lugares, colusión de las empresas internacionales militares y de seguridad privadas en casos de corrupción con el Gobierno y negocios ilegales. Dichas actividades incluyen la creación de la inseguridad, con el objetivo de asegurar el negocio a esas empresas e incluso de ampliar los contratos mediante sobornos a grupos antigubernamentales para garantizar la circulación de convoyes militares y de acción humanitaria, así como dando asilo y protección a sospechosos o presuntos autores de violaciones de derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. También hay información que indica que empresas militares y de seguridad privadas contratadas por el Gobierno de EE. UU. han tenido una relación privilegiada con los talibanes.

El proyecto de convención presentado por el primer Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios de Naciones Unidas contiene una serie de normas y procedimientos para regular estas empresas a nivel nacional e internacional. También prevé medidas de control que las organizaciones intergubernamentales, tales como las Naciones Unidas y la OTAN, deberían adoptar, así como la prohibición de sub-

contratar al sector privado una serie de funciones inherentemente estatales que son parte de la soberanía de los Estados.

El texto del proyecto de convención elaborado por las Naciones Unidas por el Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios se basa en el siguiente paradigma:

La necesidad de un instrumento internacional vinculante como medio para fortalecer la cooperación entre los Estados miembros, reafirmar que la soberanía de los Estados, el sistema internacional de seguridad colectiva de las Naciones Unidas y el fortalecimiento de la democracia radica en la responsabilidad de los Estados en mantener el control del uso legítimo de la fuerza así como en las obligaciones de los Estados de investigar, enjuiciar, sancionar y garantizar recursos efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Por funciones inherentes a los Estados el proyecto de convención entiende las funciones acordes con el principio del monopolio del uso legítimo de la fuerza por parte del Estado, que los Estados no pueden contratar externamente o delegar en las EMSP en ninguna circunstancia. Entre estas funciones se cuentan la participación directa en las hostilidades, las operaciones bélicas y/o de combate, la captura de prisioneros, la legislación, las tareas de espionaje, inteligencia y transferencia de conocimientos con aplicaciones militares, de seguridad y policiales, el uso de armas de destrucción en masa y el ejercicio de funciones de policía y otras actividades conexas, especialmente, las facultades de arresto o detención, incluida la de interrogar a los detenidos, así como otras funciones que un Estado parte considere funciones inherentes al Estado⁷.

La contratación o externalización al sector privado de funciones militares y de seguridad inherentes del Estado, que constituyen la soberanía de un país y que son la base del sistema internacional de seguridad

7 Informe del Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios como Medio de Violar los Derechos Humanos y Obstaculizar el Ejercicio del Derecho a la Libre Determinación, Naciones Unidas, documento A/HRC/15/25, 2010.

colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, plantea cuestiones y preguntas importantes en cuanto a la medida en que los actores no estatales pueden ser considerados responsables de violaciones de derechos humanos. Los Estados tienen la responsabilidad de proteger a las personas contra violaciones de derechos humanos cometidas por empresas militares y de seguridad privadas. Y, cuando se producen tales violaciones, las víctimas tienen el derecho a un recurso efectivo y a una reparación adecuada.

Dos estrategias intrínsecamente contradictorias coexisten en el umbral del siglo XXI. Por un lado, en Estados fallidos, como Afganistán e Irak, las misiones del mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas apoyadas por los países occidentales tienen como objetivo la construcción del monopolio estatal de la fuerza legítima y formar y capacitar un ejército nacional, a la policía y al poder judicial. Por otra parte, estos mismos Estados occidentales están externalizando cada vez más a los grandes sectores del sector privado las fuerzas militares y de seguridad y, por tanto, socavando el monopolio estatal de la fuerza.

En muchos países, el número de personal de seguridad privada por cada 100 000 habitantes ya es mucho mayor que el de la policía activa. Entre estos países se pueden mencionar: Angola, Argentina, Australia, Bulgaria, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Costa de Marfil, República Checa, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Hungría, India, Irlanda, Jamaica, Japón, Kenia, Luxemburgo, Panamá, Polonia, Rumanía, Federación de Rusia, Eslovenia, Sudáfrica, Turquía y EE. UU.⁸.

Tras la propuesta del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas «de un instrumento internacional para regular y controlar las actividades de las empresas militares y de seguridad privadas», el Consejo de Derechos Humanos de la ONU estableció un grupo intergubernamental de composición abierta, encargado de debatir y negociar una posible convención.

8 Véase Nicolas FLORQUIN, *Small Arms Survey 2011: States of Security*, Ginebra.

Pese a que una mayoría de Estados miembros de la ONU está a favor de las medidas de regulación y control, la posición de los Estados occidentales es un rechazo total a la regulación y los mecanismos de supervisión internacionales. Su posición es comprensible, ya que la nueva industria de seguridad, en todo su auge y florecimiento, está establecida en los países occidentales y, en particular, en el Reino Unido y los EE. UU., donde se encuentra el setenta por ciento de esas empresas.

Cabe señalar que, paralelamente a la creación del Grupo de Trabajo sobre la Utilización de Mercenarios y con el fin de evitar cualquier regulación internacional o estatal vinculante, así como las críticas por violaciones de derechos humanos, la industria internacional de la seguridad con grupos como la Asociación Operación Estabilidad (ISOA) de Estados Unidos y la Asociación Británica de Empresas de Seguridad Privada (BAPSC) y con el respaldo de los Gobiernos de Reino Unido, Estados Unidos y Suiza, lanzaron en 2006 lo que se conoce como la «iniciativa suiza».

Dicha iniciativa suiza incluye una serie de acuerdos de autorregulación, entre ellos, el Documento de Montreux y el Código Internacional de Conducta, que en septiembre de 2013 ya han firmado 708 empresas militares y de seguridad privadas que operan en el ámbito internacional. Entre las 708 empresas militares y de seguridad privadas firmantes del Código, a fecha de septiembre 2013, se encuentran empresas como Blackwater (que ahora figura como Academy después de haber cambiado ya a Xe), United Resources Group, G4S y su filial Armor Group o Triple Canopy, todas ellas implicadas en graves violaciones de derechos humanos; o empresas como DynCorp, Blackwater y Aegis (otra empresa que ha cambiado de nombre y que se llamaba Sandline), todas ellas con un pasado turbulento; o empresas como la ugandesa Saracen Uganda Ltd., presuntamente implicada en capacitar a paramilitares en Puntland, Somalia, y violar resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Es interesante señalar que no se ha sometido a ninguna de las empresas signatarias del Código Internacional de Conducta a ningún tipo de control o mecanismos de supervisión, tales como: (i) certificación, (ii) auditoría y control y (iii) sumisión de informes. Solo se aplicarán

una vez que se haya establecido la Asociación del Código Internacional de Conducta.

Las empresas militares y de seguridad privadas no están reguladas ni controladas por los Gobiernos: se autorregulan ellas mismas. Y, consecuentemente, operan, por lo general, en un vacío jurídico, sin respetar el Derecho internacional humanitario y de derechos humanos. Con el fin de proporcionar una cierta legitimidad, el desarrollo más reciente de la iniciativa suiza ha sido el establecimiento de una asociación cártel internacional en Ginebra. Con esta apariencia de legitimidad se espera dar una zancadilla a todo proyecto de elaboración de un instrumento internacional de regulación, así como seguir obteniendo contratos de las Naciones Unidas y de las organizaciones intergubernamentales del sistema de Naciones Unidas en operaciones humanitarias y, por qué no, en operaciones del mantenimiento de la paz.

La creación de la Asociación del Código Internacional de Conducta (ICOCA) de las EMSP tuvo lugar durante la conferencia que se celebró en Ginebra los días 19 y 20 de septiembre de 2013. Se estableció oficialmente la asociación bajo la ley suiza y se eligió el primer consejo de administración.

El Gobierno de Suiza, como Estado anfitrión de la ICOCA, se ha comprometido a contribuir con 467 500 dólares anuales durante los dos primeros años y ha indicado la posibilidad de una mayor contribución después de ese periodo. El Gobierno del Reino Unido se ha comprometido a participar con 300 000 euros como contribución inicial. Los Estados Unidos y Australia también han manifestado su intención de contribuir con donaciones a la asociación. A estas contribuciones hay que añadir la financiación de la misma industria de seguridad, es decir, la cuota de suscripción individual que cada una de las empresas militares y de seguridad privadas tendrá que pagar obligatoriamente todos los años como miembro de la asociación. Dicha cuota está en función del nivel de ingresos de cada empresa. Se puede decir que el nuevo cártel de seguridad no nace pobre.



LA ACTUAL CRISIS SOCIAL: SEÑAL DE ALERTA PARA LA SEGURIDAD HUMANA E INTERNACIONAL

JAVIER JIMÉNEZ OLMOS

Doctor en Paz y Seguridad Internacional,
Fundación SIP



Buenas tardes, me van a permitir que comience mi intervención con unos versos de Mario Benedetti: *Seré curioso*.

En una exacta
foto del diario
señor ministro
del imposible
vi en pleno gozo
y en plena euforia
y en plena risa
su rostro simple

seré curioso
señor ministro
de qué se ríe
de qué se ríe

de su ventana
se ve la playa
pero se ignoran
los cantegriles
tienen sus hijos
ojos de mando
pero otros tienen
mirada triste

aquí en la calle
suceden cosas
que ni siquiera
pueden decirse

los estudiantes
y los obreros
ponen los puntos
sobre las íes

por eso digo
señor ministro
de qué se ríe
de qué se ríe

usted conoce
mejor que nadie
la ley amarga
de estos países

ustedes duros
con nuestra gente
por qué con otros
son tan serviles

cómo traicionan
el patrimonio
mientras el gringo
nos cobra el triple

cómo traicionan
usted y los otros
los adulones
y los seniles

por eso digo
señor ministro
de qué se ríe
de qué se ríe

aquí en la calle
sus guardias matan
y los que mueren
son gente humilde
y los que quedan
llorando de rabia
seguro piensan
en el desquite

allá en la celda
sus hombres hacen
sufrir al hombre
y eso no sirve
después de todo
usted es el palo
mayor de un barco
que se va a pique

seré curioso
señor ministro
de qué se ríe
de qué se ríe.

Introducción

La crisis, como la enfermedad, se siente cuando uno la padece en carne propia. Las sociedades del bienestar de la Europa Occidental, los individuos de las sociedades más avanzadas, la hemos empezado a sentir y, por ello, no dejamos de hablar de ella. La crisis invade las vidas de los, hasta ahora, confiados ciudadanos de las sociedades occidentales. Y no se trata de contemplarla como una simple estadística que aparece en estudios sociales y económicos; se percibe, se toca, nadie en sí mismo o en su entorno más cercano se libra de sus efectos. Desempleados, desahuciados, empleo precario, despidos inmediatos, los ERE, cierre de comercios, fábricas, estudiantes sin becas, inmigrantes sin seguridad social, estudios universitarios cada vez más costosos, rebaja de salarios, congelación de pensiones, supresión de ayudas a dependientes... Interminable lista de «ajustes» y limitaciones del estado de bienestar.

Pero la crisis no es nueva. Si contemplamos el mapa del mundo y nos fijamos en los lugares donde se podía disfrutar el Estado de bienestar su extensión es minoritaria con relación al de aquellas partes donde no saben, ni nunca han sabido, lo que es eso del Estado del bienestar. La crisis es permanente para una gran parte de la humanidad que vive en la miseria, o en la pobreza, o en la opresión, o en la guerra, o todas a la vez, como suele a menudo suceder. Existe una correlación entre niveles de pobreza y aparición de conflictos. Los datos objetivos son comprobables.

Categoría de ingresos del Banco Mundial basados en el ingreso bruto nacional per cápita en dólares EE. UU.				
Tipo de conflicto	Baja Menos de 875	Media baja Entre 876 y 3465	Media alta Entre 3466 y 10725	Alta Más de 10725
Nacional	19	21	7	6
No nacional	17	8	4	0
Porcentaje de Estados en cada banda de ingresos con conflicto armado				

Tabla 1. Banda de ingresos y conflictos armados.
Fuente: *Human Security Report*, 2005

Sin embargo, no hay apenas conflictos en aquellos países y regiones de la Tierra donde se han alcanzado niveles de desarrollo e igualdad con los que se han conseguido la libertad individual, el respeto a los derechos humanos y la instauración de sistemas democráticos representativos. Aunque hay que recordar que algunas de estas democracias, tan celosas guardianes de sus valores en su territorios nacionales, se olvidan de ellos cuando intervienen en terceros países en defensa de sus intereses con operaciones militares o guerras.

País	Número de conflictos involucrados
Reino Unido	22
Francia	19
Estados Unidos	17

Tabla 2. Países involucrados en la mayor cantidad de conflictos internacionales entre 1946 y 2005. Fuente: *Human Security Report*, 2005

La crisis es una crisis global, que no tiene su comienzo hace unos pocos años; es la crisis de un sistema socioeconómico que perpetúa las diferencias entre las personas, pero en el «ombligo occidental» se percibe ahora. Los que saltan vallas con alambres de espino; los que navegan en el oscuro Mediterráneo en pateras; los que se quedan en sus lugares de nacimiento a morir de malaria, de hambre o de SIDA; los que mueren en guerras provocadas por intereses económicos, por el fanatismo religioso o por la barbarie nacionalista; todos ellos viven en crisis perpetua.

Podría parecer esta argumentación un pretexto para aceptar con resignación lo que ahora está sucediendo en el Occidente del bienestar. Nada más lejos del propósito de estas reflexiones. Ahora que se sufre la enfermedad de la crisis, hay que darse cuenta de lo que significa, del sufrimiento que han soportado y soportan más de la mitad de los seres humanos, para muchos de los cuales alimentarse y alimentar a sus hijos es su única preocupación diaria. Ahora es el momento de, además de sobrevivir, analizar las verdaderas causas que producen lo que llamamos crisis.

No pretende ser esta conferencia un estudio económico o social de la crisis. Ya existe abundante literatura al respecto producida por prestigiosos estudiosos de la materia. Desde la perspectiva de un analista de la seguridad internacional, son preocupantes las repercusiones en las relaciones internacionales y nacionales de los efectos que produce un sistema socioeconómico que, si bien genera riqueza, no la distribuye con justicia.

Cuando el investigador se adentra en el análisis y el origen de los conflictos y de las guerras, puede verse influenciado por su perspectiva ideológica, por su forma de concebir las relaciones internacionales y nacionales y por sus experiencias personales. Es un riesgo del que nadie se libra, como tampoco se libra de las críticas por parte de quienes profesan otras creencias o ideologías distintas de ser tachado de poco objetivo y parcial.

Así que, asumiendo todos esos riesgos, se intentará exponer la visión expuesta en el título de la conferencia y se hará, sobre todo, desde una perspectiva humana, poniendo al individuo como centro supremo de cualquier otra forma de seguridad: «la seguridad humana» por encima de la de los Estados y la de las «patrias»; la persona como referencia, el respeto a su dignidad, a su libertad y a sus derechos como base fundamental de cualquier convivencia. Una convivencia que se deteriora y puede conducir al conflicto y la guerra cuando las vulneraciones de esos derechos se hacen insostenibles.

La seguridad humana

El concepto de seguridad ha sido tradicionalmente relacionado con la defensa del territorio; ambos conceptos, seguridad y defensa, estaban ligados de tal modo que llegaban a confundirse. La protección de territorios y el mantenimiento del orden interior se fundamentaban en la existencia de unas fuerzas armadas y policiales potentes, capaces de disuadir o destruir a enemigos exteriores e interiores. El concepto westfaliano¹ de las relaciones internacionales provocaba que los Estados se

1 El concepto de Estado westfaliano proviene del Tratado de Westfalia rubricado en 1648 para poner fin a las guerra de los Treinta Años en

dotaran de potentes organizaciones defensivas para preservar su soberanía. Se partía de la premisa de que la seguridad de los Estados era prioritaria, por encima de la de los individuos que lo componían. La seguridad construida por la fuerza de las armas ha predominado a lo largo de la historia de la humanidad.

Conscientes de que la mayor parte de los conflictos son provocados por la injusticia, la miseria, la falta de derechos, la explotación y la marginación, una parte de la humanidad prefiere empezar a revisar el concepto de seguridad para que sea el individuo el principal receptor. De nada sirve tener muy protegido un país, o el mundo, si sus habitantes no son libres, no tienen derechos y carecen de los más elementales recursos para subsistir, carencias que se suele dar a la vez.

La ONU, a través de un informe del secretario general, Kofi Annan, titulado «La función de las Naciones Unidas en el siglo XXI», presentado durante la Cumbre del Milenio que tuvo lugar en Nueva York en septiembre de 2006, recalcó la importancia del individuo como principal sujeto de la seguridad.

Para destacar al individuo como objeto prioritario de la seguridad, se emplea la expresión «seguridad humana», concepto que surgió por primera vez en el *Informe sobre el Desarrollo Humano* de 1994 del programa de las Naciones Unidas. Este concepto tiene una gran amplitud porque abarca todas las amenazas a la dignidad humana, desde la pobreza a la marginación, desde la tortura hasta la violación. En resumen, cualquier aspecto de las relaciones humanas que atente contra la dignidad, libertad y derechos de las personas.

La seguridad humana afecta principalmente al mundo subdesarrollado pero no están libres de ella las personas que habitan el mundo desarrollado, tal es el caso de los explotados, de las minorías étnicas o religiosas y de los inmigrantes. También las personas del mundo desarrollado comienzan a sufrir un deterioro de su seguridad como conse-

Europa. El tratado significó el inicio de una nueva era en las relaciones internacionales, basada en la soberanía nacional de los Estados según los principios de autonomía y territorialidad.

cuencia de la crisis económica iniciada en el 2008 y que se ceba especialmente en algunos países europeos, España incluido.

La seguridad humana tiene un alcance universal y está centrada en la prevención; su centro es la persona humana y no el Estado. La seguridad humana se preocupa de los aspectos siguientes: jurídico, considerando los derechos humanos por encima de los Estados; humanitario, con la atención a las víctimas de los conflictos; y económico, con el objetivo del desarrollo sostenible. La seguridad humana aborda el problema del derecho de injerencia y se posiciona por el deber de la intervención humanitaria cuando los Estados no sean capaces de respetar los derechos humanos y proteger a sus ciudadanos.

El impulso de la seguridad humana viene provocado por la preocupación surgida con el final de la era bipolar que bloqueaba cualquier intento de ampliar el concepto de seguridad a otros campos fuera del puramente militar. La seguridad humana intenta la resolución de conflictos mediante el análisis de sus causas y la utilización de métodos pacíficos, promueve para ello el desarrollo y la cooperación internacional e impulsa el fomento de los derechos humanos y la democracia.

En la seguridad clásica el objeto a proteger es el territorio o los intereses del Estado mediante la disuasión por el poder militar frente a la amenaza militar. En la nueva concepción, es el bienestar del individuo mediante la cooperación el que prevalece frente a las amenazas multidimensionales. No es solo prevenir la amenaza física provocada por actos violentos; es garantizar la seguridad frente a todos los actos que puedan afectar a la dignidad, libertad y derechos de los individuos.

	Clásico	Nuevo
Objeto	Estado	Individuo
Valores	Independencia	
Integridad	Bienestar	
Amenaza	Militar	Multidimensional
Medios	Disuasión	Cooperación

Tabla 3. Enfoque de la seguridad

Globalización

La globalización ha significado la supresión de las distancias y del tiempo entre las diversas partes del mundo debido a la facilidad y reducción de costes en el transporte y las comunicaciones, lo que ha provocado un enorme flujo de bienes, servicios, capitales y conocimiento a escala planetaria.

Pero esta globalización no significa que todos los países puedan obtener los mismos beneficios. La globalización puede tener un efecto devastador sobre países en desarrollo y, muy especialmente, sobre la población pobre de esos países. Para que la globalización pueda ser beneficiosa para todos es preciso que se replantee el modo de gestionarla.

El control de la economía por unos pocos poderes ha conducido al aumento de las desigualdades, que pueden provocar conflictos, amenazas globales, como el terrorismo, y la vulneración de los derechos humanos. En cuanto al unilateralismo y la «guerra preventiva» de la potencia hegemónica (EE. UU.), sobre todo, tras el 11-S, no han contribuido precisamente a fomentar la seguridad a nivel mundial. Si los riesgos son globales, también han de serlo las soluciones; por ello, se considera más eficaz la vía del multilateralismo, la cooperación, la renovación de las instituciones y, muy especialmente, una mayor implicación para acabar con las desigualdades, la injusticia y la pobreza.

¿No es el actual sistema económico imperante un riesgo para la seguridad global? ¿No es una amenaza para la seguridad internacional un sistema que pone como prioridad el beneficio, que propone como valor prioritario el dinero? Y ¿por qué no discutir el sistema? ¿Por qué no pensar que es el propio sistema actual el que engendra los principales riesgos?

Según la FAO, el hambre en el mundo ha alcanzado el techo histórico de más de mil millones de personas que pasan hambre a diario. El reciente incremento del hambre no es consecuencia de las malas cosechas; está causado por la crisis económica mundial, que ha provocado a su vez una disminución de los ingresos y un incremento del desempleo. De este modo se ha reducido el acceso de los pobres a los alimentos. Al

tiempo que se lograron importantes progresos para reducir el hambre crónica en la década de 1980 y la primera mitad de la de 1990, el hambre aumentó lenta pero inexorablemente durante la última década, según la FAO.

Casi toda la población desnutrida del planeta vive en países en desarrollo. En Asia y el Pacífico se calcula que unos 642 millones de personas sufren hambre crónica, 265 millones en África subsahariana, 53 millones en Latinoamérica y el Caribe, 42 millones en África del Norte y Oriente Medio y 15 millones en los países desarrollados.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en su informe del 2013 sobre «El Mundo del Trabajo», advierte el potencial incremento de los disturbios sociales en países de la Unión Europea (EU), mayor que en ninguna otra parte del mundo, y que las diferencias entre ricos y pobres se hacen cada vez más grandes. Según este informe las protestas, huelgas y paros se han incrementado en la mayor parte de los países de la UE desde que comenzara la crisis en el año 2008. El informe de la OIT señala que, entre otros, Grecia, Italia, Portugal y España se encuentran entre los más vulnerables al crecimiento de los desórdenes sociales.

Protesta y violencia

La tesis del «fin de la historia» de Fukuyama, en la que se proclamaba que el liberalismo había vencido a las ideologías rivales y lo consideraba «el punto final de la evolución ideológica de la humanidad», ha quedado superada por los acontecimientos en tan solo veinte años. En este periodo se ha llegado al final del sueño capitalista y ha comenzado una nueva pesadilla que conduce a la desigualdad y puede que a la violencia. En 1989 cayó el «muro de Berlín»; el colapso del sistema soviético se produjo por la incompetencia de los gestores de la utopía comunista y por su perversión de la idea igualitaria. ¿No se estará ahora derrumbando otro muro? No pueden predecirse las consecuencias que para la seguridad internacional puede suponer este nuevo derrumbe.

El sistema capitalista actual da síntomas de agotamiento; cada vez es mayor la cantidad de personas que se acercan a una vida miserable en

un mundo donde se sacraliza la propiedad frente a la solidaridad, donde el beneficio prima sobre la dignidad y donde el poder decide sobre la vida de las personas. Ante tanta injusticia, o violencia estructural, no son sorprendentes las «revueltas» contra el poder dominante.

Son cada vez más los ciudadanos descontentos, los que con su «ración diaria contra el desaliento» tratan de no aceptar con fatalismo sagrado el destino que les toca; intentan cambiar un sistema socioeconómico que provoca desigualdad y pobreza; piensan que existen otras alternativas a las que dictan los oligarcas del sistema.

Las protestas nunca han sido del agrado del poder; se descalifica a los disidentes mediante la violencia cultural o se los reprime sin contemplaciones con violencia directa. Es el doble rasero: los poderosos continúan con sus privilegios, con sus abusos, con sus corrupciones. Para ellos, los ciudadanos tienen derecho a votar, y con eso justifican la democracia. Sin embargo, la gran mayoría de las personas no cuentan para nada; solo unas élites poderosas organizan y deciden por las masas, hasta que estos individuos anónimos no pueden aguantar más y se levantan para mejorar, modificar o cambiar el sistema.

La violencia no es un hecho casual, ni está producida por la incitación interesada de unos contra otros. La violencia tiene causas profundas, que son las que los líderes sociales tienen la obligación de atajar. ¿Cuál es el límite de la resistencia humana ante la injusticia? ¿Qué factores influyen para desencadenar la violencia? ¿Cuál es el detonante para que la protesta pacífica se transforme en violenta?

La violencia es incomprensible desde la acomodación y desde la resignación. Cuando los seres humanos se ven acorralados, cuando pierden su dignidad, cuando no hay esperanza de futuro, cuando se les priva de sus bienes, es cuando la violencia puede surgir. Ignorarlo es una irresponsabilidad.

Cuando desde organizaciones tan poco sospechosas de revolucionarias como Cáritas se informa del alarmante crecimiento de la pobreza y la desigualdad, no se puede perder el tiempo en discursos para descalificar a los que legítima y pacíficamente manifiestan su descontento. La obligación de la sociedad, muy especialmente de sus líderes, es ana-

lizar si el funcionamiento del sistema es el adecuado, para reformarlo o cambiarlo, para evitar que el descontento dé paso a la violencia directa generalizada.

Conclusiones

Conviene aprender las lecciones; es preciso estudiar si la crisis actual y el sistema económico dominante no pudieran ser los causantes de un nuevo proceso conflictivo que degenerara en una guerra mundial de proporciones inimaginables. La insistencia en resolver algunos problemas económicos con medidas que afectan sobremanera a las clases más desfavorecidas puede tener consecuencias no deseables para la seguridad nacional e internacional.

Las medidas económicas urgentes para solucionar la crisis de un sistema al borde del colapso no deben olvidar que afectan a las personas, y, cuando estas pierden sus empleos, o no consiguen un trabajo, ven embargados sus bienes y reducidos o eliminados los servicios básicos gratuitos que asegura el Estado de bienestar, puede que su comportamiento ya no sea tan ecuánime, equilibrado, racional y pacífico.

No se trata de crear alarmismos innecesarios; se pretende prevenir lo que pudiera suceder cuando ya sea inevitable. La alerta está en marcha, todavía se puede prevenir, pero la alarma está a punto de sonar, se dan demasiados síntomas de riesgo. Un toque de atención sobre los riesgos del juego financiero que permite el actual sistema económico, sobre el peligro de la perpetuación de ese sistema económico imperante. Un aviso sobre la ceguera de dirigentes nacionales e internacionales ante las reacciones humanas cuando se ven amenazadas sus atenciones primarias, su dignidad y sus derechos, cuando el futuro es tan incierto que no merece la pena.

La crisis, que no es otra cosa que la constatación de que algo está fallando en el sistema económico actual, puede causar, quizás ya esté en marcha, un proceso mundial irreversible de conflictos de proporciones dramáticas. La «primavera árabe» ha sido el preludio inacabado de este proceso.

La crisis, además de la tan argumentada deuda pública, ha causado desigualdad, más pobreza, empobrecimiento de las clases medias, pérdida del Estado de bienestar y mucho paro, sobre todo, paro juvenil insoportable. En España, según la OIT (Organización Internacional del Trabajo) el desempleo juvenil alcanzaba al 52,1 por ciento a mediados del 2012.

Las arengas para soportar el sacrificio de los ajustes presupuestarios no causarán efecto alguno si la pobreza se extiende y cunde el desánimo por el futuro. Será entonces muy difícil atajar las reacciones violentas.

La polarización de la sociedad, la radicalización, conducirá a una situación explosiva cuyo detonante casual o provocado puede generar procesos revolucionarios. Está sucediendo: incluso en las sociedades más avanzadas europeas hay un incremento de los grupos y partidos extremistas. La historia confirma que no es algo nuevo: las revoluciones comunistas, el fascismo y el nazismo fueron la constatación de la polarización social en tiempos de crisis. Ante la angustia no es difícil propagar doctrinas salvadoras.

Según esta tesis sobre las consecuencias para la seguridad nacional e internacional, la crisis conduce a la polarización, y esta, a la violencia. La violencia, cuando se desata, es siempre imprevisible. Aunque parte de la población intente canalizar sus protestas o reivindicaciones a través de manifestaciones pacíficas, siempre pueden existir elementos incontrolados y/o actuaciones de cuerpos de seguridad desproporcionadas que provoquen situaciones límite de violencia.

Esta polarización se multiplicará con ocasión de la provocación y la represión. Los ciudadanos tomarán partido y radicalizarán sus posiciones según sus particulares visiones de los incidentes. Así, el proceso puede desembocar en conflicto generalizado. Una vez que se desata la violencia —desórdenes, saqueos, heridos, muertos—, el proceso de pacificación es complicado y la recuperación de la armonía muy larga; la violencia deja un poso de odio difícil de eliminar.

Por eso, los responsables de promulgar medidas económicas drásticas deberían evaluar también las consecuencias para la seguridad. Nunca se debería olvidar que la escalada sigue estos pasos: crisis, po-

larización, conflicto y violencia; y la violencia puede llevar a la peor de las crisis: la guerra. Y no se debería olvidar que los jóvenes son reivindicativos por naturaleza y que canalizar sus justas demandas debe ser prioridad de los Gobiernos.

Los jóvenes han sido los artífices de todos los procesos transformadores de la sociedad; han sido la fuente regeneradora del pensamiento y la evolución de las sociedades. Los jóvenes deben ser la prioridad de los Gobiernos: su educación, su formación, su empleo. De poco servirán las medidas económicas y laborales si no se genera empleo; de nada servirá liquidar la deuda o reducir el gasto público si las tasas de empleo juvenil no superan el cincuenta por ciento, si los que disponen de trabajo disfrutan de algo tan precario, a veces tan indigno, que no pueden elaborar un proyecto de futuro. Es muy urgente crear empleo, empleo digno y duradero.

El mundo globalizado se enfrenta a la mayor crisis socioeconómica de la era moderna. España, en particular, la sufre con consecuencias dramáticas para el empleo, muy especialmente, el que afecta a los jóvenes. La mayoría de los expertos y analistas centran sus estudios exclusivamente en las consecuencias económicas. Sin embargo, no se debería olvidar que las grandes crisis han sido generadoras de violencia, conflictos, revoluciones y guerras. La historia lo testifica en el pasado inmediato: la crisis económica de 1929 ocasionó el ascenso al poder de los totalitarismos que desencadenaron la Segunda Guerra Mundial, la mayor catástrofe de la historia de la humanidad.

Los líderes nacionales y mundiales deberían tener en cuenta que el paro, sobre todo, el de los jóvenes, no es solo un asunto económico; es, además, un problema de seguridad nacional e internacional.

Por eso seré curioso
señor ministro
de qué se ríe
de qué se ríe.

7. VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS





**VULNERACIÓN DE DERECHOS HUMANOS,
¿JUSTICIA Y/O RECONCILIACIÓN?
HOJA DE RUTA A SEGUIR**

JOSÉ MARÍA TOJEIRA

Exrector de la UCA, El Salvador



Cuando hace veinte años hablé por primera vez en este foro, mi compañero de ponencia decía que las amnistías eran el impuesto que había que pagar para que los ejércitos se decidieran a aceptar una paz que no implicara la victoria de sus armas. Yo proponía entonces un triple paso: en realidad, un proceso en el que estuvieran presentes la verdad, la justicia y el perdón. Con el paso del tiempo la situación salvadoreña, y no solo ella, parece demostrar la necesidad de estos tres pasos. La tragedia de una sociedad marcada por la violencia, las graves desigualdades sociales y la debilidad de las instituciones nos hablan de la necesidad de sentarse, dialogar y comenzar a construir una sociedad diferente, donde las víctimas no sean los despojos arrojados al basurero de la historia. Para entender mejor lo que propondremos como proceso de reconciliación en El Salvador, haremos algunas consideraciones del contexto histórico salvadoreño.

Introducción

El Salvador es un país en vías de desarrollo que en torno a los años cincuenta inició una serie de reformas tendentes a la modernización del Estado bajo el liderazgo militar y bajo los intereses de una oligarquía enormemente extractiva y violenta en la defensa de sus ventajas. Esta etapa de relativa apertura hizo que crecieran las reclamaciones sociales ante las graves diferencias económico-sociales. La represión militar de los reclamos populares fue en ascenso hasta llegar a una guerra civil. Previamente, se habían manejado fraudulentamente dos elecciones presidenciales, a las que habían ido coaligados grupos que representaban los deseos de justicia social. El doble fraude desalentó los esfuerzos en favor de una solución política y abrió las puertas a movimientos insurgentes. Y, así, después de veinticinco años de crecimiento económico con un promedio del 5 por ciento estalló una guerra civil. Las causas eran tanto la represión de los reclamos populares como la extendida pobreza y la

desigualdad. Las violaciones de los derechos humanos aumentaron en esta época de preguerra y de guerra. Se convirtieron en habituales las masacres y el asesinato de líderes políticos y sociales, incluidos sacerdotes que daban formación social a las grandes mayorías empobrecidas o apoyaban las justas reivindicaciones campesinas. El caso del arzobispo Romero, que desde sus denuncias de la represión instaba a la paz con justicia y al diálogo, se convirtió en El Salvador y para América Latina en un verdadero símbolo de la solidaridad con nuestros pueblos martirizados. «Con monseñor Romero», solía decir el jesuita Ignacio Ellacuría, asesinado nueve años después, «pasó Dios por El Salvador».

Si la guerra civil tuvo su inicio poco después del asesinato de monseñor Romero, el asesinato de los jesuitas y sus dos trabajadoras marcó el comienzo del fin de una guerra de once años que el propio pueblo vivía como cada día más absurda. Se negoció la paz entre el Gobierno y las fuerzas insurgentes, y la hoja de ruta pacificadora se centró en los derechos civiles y políticos. Pocos días después de la firma de los acuerdos de paz, el 23 de enero de 1992, la Asamblea Legislativa aprobó la Ley de Reconciliación Nacional, en la que se concedía amnistía a todas las personas que participaron en los delitos cometidos durante la guerra. La idea era posibilitar la participación en política de los militantes de la ya extinta guerrilla, esta vez bajo la formación política FMLN. Pero se hacía una excepción: no quedarían amnistiados aquellos que, «según el informe de la Comisión de la Verdad, hubieren participado en graves hechos de violencia ocurridos desde el 1 de enero de 1980, cuya huella sobre la sociedad reclama con mayor urgencia el conocimiento público de la verdad, independientemente del sector a que pertenecieron en su caso»¹. Y es que, efectivamente, en los acuerdos de paz firmados por el Gobierno y las fuerzas insurgentes unos días antes se establecía claramente la lucha contra la impunidad. El texto decía: «Se conoce la necesidad de esclarecer y superar todo señalamiento de impunidad de oficiales de la Fuerza Armada, especialmente en casos donde esté comprometido el respeto a los derechos humanos (...) hechos de esa naturaleza, independientemente del sector al que pertenecieren sus autores, deben

1 Manuel ESCALANTE, *Un mito sobre la ley de amnistía*, UCA, 2013.

ser objeto de la actuación ejemplarizante de los tribunales de justicia»². Aunque se consideraba necesario un tipo de medidas reconciliatorias, las graves violaciones de los derechos humanos quedaban inicialmente exceptuadas de la posibilidad de una amnistía.

A pesar de este acuerdo concreto, en cuanto se conoció el informe de la Comisión de la Verdad, también fruto de los acuerdos y titulado «De la locura a la esperanza», se preparó a toda velocidad una ley de amnistía, amplia y general, que cubría todos los delitos cometidos durante la guerra. El informe fue publicado el 15 de marzo de 1993, casi justo un año después de la Ley de Reconciliación, y la «Ley de Amnistía General para la consolidación de la paz» se aprobó en la Asamblea Legislativa salvadoreña el 20 de marzo del mismo año, para entrar en vigencia dos días después a pesar de su clara ilegalidad³. En esos cinco días que mediaron entre el informe y la Ley de Amnistía los insultos sistemáticos a la Comisión de la Verdad, y especialmente a los tres comisionados que la presidían, inundaron la gran mayoría de los medios de comunicación salvadoreños. Revelar la verdad en torno a la responsabilidad de los crímenes, quedando el entramado militar, político y empresarial seria y muy mayoritariamente comprometido en los abusos de los derechos humanos, resultaba intolerable para el poder establecido. Y es que, en efecto, la Comisión de la Verdad afirmaba que, de las más de veintidós mil denuncias de graves violaciones de los Derechos Humanos, el 85 por ciento eran atribuidas por los denunciantes al conjunto de fuerzas

2 *En el camino de la paz*, Acuerdos de El Salvador, Naciones Unidas, 1992, p. 55.

3 La Ley de Amnistía, tal y como se ha aplicado, contradice los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por El Salvador, que, «de conformidad con el artículo 144 de la Constitución, constituyen leyes de la República y pueden aplicarse directamente en el ordenamiento jurídico interno. La legislación nacional no puede modificar o derogar lo que se haya convenido en un tratado internacional ratificado. En caso de discrepancia, los tratados internacionales tienen primacía sobre la legislación nacional» (informe de la relatora especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, mayo de 2013).

militares y paramilitares gubernamentales, mientras que solo el 5 por ciento de las denuncias responsabilizaban al FMLN⁴. Aunque la atribución de los delitos a las diversas fuerzas no garantizaba la veracidad de la acusación, era una muestra más que suficiente de las tendencias en lo que respecta a la responsabilidad de las acciones violatorias de los derechos humanos.

La Comisión de la Verdad había sufrido diversas presiones mientras ejecutaba su mandato. Inicialmente, se le había dicho que no mencionara instituciones sino personas, creyendo que el silencio estaba garantizado. Cuando el desarrollo del trabajo de la Comisión hacía ver que iban apareciendo nombres concretos, especialmente de altos oficiales del ejército, las presiones cambiaron. Se pedía ahora, incluso en carta a la Comisión de la Verdad, firmada por el ministro de Asuntos Exteriores y por el ministro de Defensa, que no se mencionaran nombres de personas sino de instituciones⁵. Aunque a muchos la Ley de Amnistía nos pareció una bofetada en el rostro de los pobres, las justificaciones de la misma no se hicieron esperar. Desmontar ese discurso en favor de leyes que garantizan la impunidad del más fuerte y aseguran el predominio de la razón de la fuerza sobre la fuerza de la razón, nos ayudará sin duda a entender más a fondo la discusión sobre el tema, dado que se siguen alegando las mismas razones a favor de la amnistía. Estas razones pro amnistía son, además, las que se suelen invocar en los países en los que se ha utilizado este camino de supuesta reconciliación.

Las razones en favor de la amnistía

La primera razón que se suele aducir es que sin amnistía no hubiera habido paz. Es la misma afirmación que ya se repetía hace veinte años

4 *De la Locura a la Esperanza*, informe de la Comisión de la Verdad de El Salvador publicado en ECA 533, San Salvador, 1993, p. 198. La UCA fue la única que publicó el informe.

5 Carta a la Comisión de la Verdad de los ministros Santamaría (Relaciones Exteriores) y Ponce (Defensa).

de que las amnistías eran el impuesto que había que pagar para acceder a la democracia. En realidad, se trata de una afirmación desde el poder político y militar que, prácticamente, avisa que no hubieran firmado la paz si no se hubiera garantizado desde el principio su impunidad. La repetición de esa especie de lema veinte años después de la Ley de Amnistía tiene cada vez menos sentido. Los acuerdos de paz fueron firmados reconociendo la necesidad de llevar a juicio a quienes fueran encontrados responsables de graves violaciones por una Comisión de la Verdad que se instauraría bajo los auspicios de la ONU. Dos años después, al descubrir las serias implicaciones de personalidades del poder vigente en las violaciones de derechos humanos, se da la ley de amnistía. El llevar a juicio a una relativamente pequeña serie de personas mencionadas en el informe *De la locura a la esperanza* no hubiera causado una crisis mayor, salvo que los militares, profundamente afectados por el hecho, se hubieran sublevado y dado un golpe de Estado. La ruptura del orden constitucional en aquel momento y circunstancias, con Estados Unidos apoyando claramente la salida de la guerra y con Clinton en la presidencia de dicho país, difícilmente hubiera podido resistir mucho tiempo. En otras palabras, que la guerra no hubiera regresado a nuestras tierras.

El segundo argumento es que sin perdón y olvido una sociedad no se reconcilia. Aunque ciertas formas de perdón son necesarias en un proceso de reconciliación, es necesario hacer algunas distinciones. El perdón y el olvido inducidos por decisión legal a través de una amnistía no producen automáticamente ni perdón ni olvido. Al contrario, el hecho de que se garantice la impunidad de los perpetradores de graves violaciones de derechos humanos y se imponga a las víctimas o a sus parientes el silencio ahonda todavía más en las heridas del pasado y refuerza el recuerdo de la brutalidad. Decretar perdón y olvido por ley no es más que reafirmar lo que se hizo en el pasado, impedir el desarrollo de la verdad y volver a victimizar a las víctimas. Se le dice a la víctima o a los parientes y amigos de la misma que aquella vida que fue eliminada, torturada o violada fue un simple accidente de la historia sin responsabilidades personales. O, todavía peor, que su muerte fue fruto de sus acciones. La frase: «Quien siembra vientos cosecha tempestades», fue usada por algunos representantes del pensamiento conservador incluso

en España, cuando mataron a los jesuitas. La impunidad del perdón y olvido no es más que la consagración de este tipo de pensamiento.

Cuando en El Salvador, y en otros países de América Latina, se habla de perdón, se suele insistir en él desde la tradición cristiana. Pero el perdón cristiano no implica ni la burla de las leyes ni el olvido de la reparación a las víctimas. El perdón cristiano en una sociedad que se define a sí misma como laica queda como obligación personal de cada cristiano, sin que ello tenga que incidir necesariamente en formas concretas de amnistía legal. Y menos en una amnistía como la mayoría de las latinoamericanas, que suelen sistemáticamente unir al perdón la impunidad, el olvido y el desprecio por las víctimas. Cuando se habla de perdón, debe distinguirse claramente lo que es el perdón cristiano de lo que es cualquier forma de perdón legal. El perdón cristiano consiste simplemente en no guardar odio contra el agresor, reconocerlo como persona y desear ayudarlo a comprender la maldad cometida, así como su regeneración. Otra cosa es tratar de eliminar las responsabilidades en las que haya caído el agresor a través de actividades delictivas o simplemente criminales. Eso no tiene nada que ver con el cristianismo, a no ser que las sanciones impuestas violaran el respeto a la dignidad de la persona. Hoy en día un cristiano debe oponerse a la pena de muerte o a penas degradantes. Pero, evidentemente, con dificultad puede oponerse a un sistema penal que trate de evitar que una persona responsable de graves delitos y daños a sus prójimos los pueda repetir. La impunidad, además, es siempre un aliciente para todo tipo de violadores de derechos ajenos, así como para aquellos que creen oportuno el recurso a la violencia individual como vía de solución a los problemas entre seres humanos. El perdón cristiano trata siempre de no identificarse con el victimario a través de la venganza. El ojo por ojo y diente por diente, cuando lo desea la víctima como forma elemental de justicia, termina por identificar a la víctima con el verdugo. El perdón cristiano rompe esa dinámica destructiva y pone la verdad y el reconocimiento del valor de la víctima como camino de reconciliación. Las medidas legales de indulto, reducción de penas, etc., vendrían posteriormente a este proceso de reconocimiento de la verdad de los hechos y la dignidad de las víctimas.

Frente a la prepotencia de quienes dictan perdón y olvido, a las víctimas no les queda más camino que el recordar. Se resisten con razón a ser consideradas escorias de la historia o, como se dice en términos hoy más finos e hipócritas, daños colaterales. El dolor del inocente, que podría ser un recuerdo estimulante y creador de nuevas relaciones de diálogo y construcción de futuro en paz, se convierte en espina y herida clavada en el costado de las víctimas y sus familiares. Solo cuando se reconoce la dignidad de las víctimas, se evita que el reclamo y la reivindicación se enconen. Y el reconocimiento de las víctimas pasa también por el nombre y la calificación del victimario. Las víctimas, desde sus propios potenciales, pueden llegar a convertirse en símbolos de nuevas dimensiones solidarias y pacíficas en las sociedades en las que se las recuerda en todo su valor y significado.

Quienes vivimos la muerte martirial de monseñor Romero o de los jesuitas de El Salvador y sus dos colaboradoras sabemos, a pesar de las negativas estatales a hacer justicia, lo que significa asumir como héroes ejemplares a personas que dieron solidariamente su vida para que se respetara la de otros. Si bien es cierto que en ambos casos la justicia ha brillado por su ausencia y, más bien, ha multiplicado la trampa y la mentira, también es cierto que la misma población inició un proceso de reconocimiento de las personas mencionadas que fue transformando en fiesta de la solidaridad su recuerdo. Aunque no ocurre siempre, la calidad de algunas víctimas se convierte con frecuencia en una especie de símbolo del valor de todas las víctimas. El olvido es antinatural. Pero el recuerdo de las víctimas, si se sabe administrar adecuadamente, despierta en las personas sanas unas potencialidades que son verdaderos factores de construcción ciudadana. La indignación ante la injusticia, la compasión, la empatía y la solidaridad con quien sufre y padece a causa de la brutalidad humana nos impulsa siempre a construir sociedades más integradas y con mayor cohesión social. Muchas de las víctimas de nuestro tiempo, desde Gandhi o Martin Luther King, hasta los jesuitas de la UCA, más allá de la justicia o injusticia brindada por el Estado, no solo tienen ese potencial, sino que, reconocido formal y públicamente por grandes sectores populares, se convierten en fuente de recuerdo festivo para quienes aspiran a una humanidad renovada y construida sobre la paz con justicia.

La impunidad y sus efectos

Cuando ya han transcurrido veinte o más años de impunidad en El Salvador, podemos preguntarnos por la hoja de ruta que tanto la justicia como la impunidad han recorrido, sus efectos y, simultáneamente, por los caminos que deberían recorrerse. El recorrido ha sido un camino difícil y muy poco abierto a la justicia. Y sin apertura a la justicia difícilmente se llega a la reconciliación. Hoy, después de veinte años de amnistía, son pocos los que dudan del efecto pernicioso que dejó la impunidad como herencia. El Salvador se convirtió poco después de la guerra civil en uno de los países más violentos del mundo. La impunidad garantizada por la amnistía dejó en altos puestos estatales a personas acusadas de violaciones de derechos humanos. Las instituciones judiciales y fiscales se vieron anuladas en la tarea de perseguir el delito. La misma amnistía propició que las instituciones continuaran en su debilidad tradicional frente al abuso de poder. Algunos ligeros avances se revirtieron con bastante rapidez. A pesar de que una tregua realizada hace un año entre bandas juveniles, *maras*, en el argot salvadoreño, ha contribuido a reducir el índice de homicidios a casi la mitad, todavía siguen siendo asesinadas más de treinta personas al año por cada cien mil habitantes. La corrupción, la evasión de impuestos, el alto índice de muertos por accidentes de tráfico y de suicidios nos muestran una sociedad en muchos aspectos fracasada. El Banco Mundial en uno de sus múltiples informes⁶ decía que las causas de la violencia en Centroamérica eran el narcotráfico, las pandillas juveniles, la permanencia de armas de guerra en manos de civiles tras los conflictos que sacudieron la región y la debilidad de las instituciones de justicia. Falta, por supuesto, en el análisis la injusticia estructural, la fuerte desigualdad y la historia de impunidad de la posguerra. Ciertamente la debilidad de las instituciones del sector justicia proviene precisamente de esa época en la que se prohibió perseguir delitos de lesa humanidad. El sistema judicial se mantuvo débil durante la guerra, permitiendo masacres y violencia al sector gubernamen-

6 *Crimen y violencia en Centroamérica. Un desafío para el desarrollo*, Banco Mundial, 2011.

tal, y consagró su debilidad cuando permitió que Gobierno y Ejército impidieran hacer justicia, precisamente en un momento en que tenían un fuerte apoyo internacional y podían recuperarse, tanto en prestigio como en capacidad. La persistencia de la impunidad actual es hija de la impunidad de ayer frente a los delitos de lesa humanidad.

La paz negociada corrigió algunos aspectos de la represión política. Hoy tenemos mucha mayor libertad de expresión. Pero el hecho de no haber tocado para nada una de las causas básicas de la guerra, como lo fueron la desigualdad y la injusticia social, refuerza la tradición de impunidad que mantiene a nuestras sociedades tentadas permanentemente por la corrupción, el enriquecimiento por vía violenta y la migración. Tentadas y caídas con frecuencia en las redes del narcotráfico o de la corrupción política, las élites extractivas que durante siglos rigieron y organizaron la institucionalidad de nuestros países continuaron después de las guerras civiles manteniendo el entramado estatal organizado en su propio beneficio. Si las sociedades de castas se organizan siempre en función y beneficio de las castas superiores, algo parecido permanece especialmente en el triángulo norte de Centroamérica. Es fácil en estos países nuestros encontrar diferencias de hasta cinco a uno entre los dos principales sistemas públicos de salud, el del Seguro Social, al que accede solo el 25 por ciento de la población por cotización personal y empresarial, y el del Ministerio de Salud, abierto a quienes no cotizan, el 75 por ciento de la población. Lo mismo sucede en la Ley del Salario Mínimo, que, aparte de mantener salarios mínimos sumamente bajos, discrimina entre el salario agropecuario y el de servicios en la ciudad, otorgándole a este último un monto que duplica al salario del campo. En el mismo Seguro Social, con cotización idéntica por parte de los patrones, se le dan prestaciones notablemente inferiores a las empleadas del servicio doméstico con respecto al resto de los trabajadores. Consagrar legal e institucionalmente la desigualdad económica y social no es camino para la paz. No es de extrañar tampoco que en este contexto las oligarquías defiendan por regla general la impunidad. Sistemas judiciales débiles son siempre ideales para las élites extractivas.

En la literatura sobre pactos sociales suele decirse que, dado que estos son generalmente realizados por las élites de los sectores en pugna, no suelen tener efectos de largo plazo si no son acompañados inmedia-

tamente de reformas económicas y sociales. La impunidad del pasado, unida a la discriminación y exclusión insuficientemente tocada por unas muy débiles reformas sociales, crea nuevas condiciones de violencia e impunidad. La incapacidad de cambiar instituciones del Estado de claro carácter discriminatorio y excluyente, o la voluntad deliberada de mantenerlas y defenderlas aun con leves retoques, dificultan enormemente el desarrollo de la conciencia ciudadana que, finalmente, sería la única capaz de forzar al Estado y a las instituciones del sector justicia a abrirse al pleno desarrollo del respeto a la dignidad humana.

El camino de la reconciliación

En este contexto podemos visualizar el recorrido necesario hacia la reconciliación. Con el actual Gobierno del FMLN, que ganó las elecciones en 2009, se abrieron esperanzas de encontrar una vía hacia la reconciliación. Comenzaron lo que llamaríamos ligeras reparaciones morales. Se pidió perdón por los crímenes de la guerra civil. Y desde el ejecutivo se honró repetidamente a monseñor Romero al tiempo que se comenzaba todo un proceso de darle nombre y lugar en sitios públicos. Se dio póstumamente la máxima condecoración del país a los jesuitas y sus dos colaboradoras asesinados. El presidente de la República acudió posteriormente al Mozote, la masacre más brutal ocurrida en El Salvador, donde fueron asesinados en torno a mil campesinos. En esta masacre impacta especialmente el asesinato de niños encerrados en un solo lugar denominado el convento, casa de una sola pieza aledaña a la ermita del lugar, donde solía hospedarse el sacerdote cuando visitaba la aldea. El informe forense realizado once años después dice textualmente:

Se identificaron 24 armas de fuego distintas, lo cual indica que había por lo menos 24 personas que disparaban —por lo menos 11 personas dispararon sus armas dentro del edificio y no menos de 13 personas dispararon sus armas desde el exterior del edificio—, y los esqueletos muestran indicios de trauma grave, resultante de la alta velocidad de las balas y de los daños post mórtem resultantes de aplastamientos y del fuego o el calor. Asimismo, se identificó la presencia de 143 esqueletos, incluidos 136 niños y adolescentes y 7 adultos. La edad media de los niños era aproxima-

damente 6 años. Había 6 mujeres de 21 a 40 años, una de las cuales estaba en el tercer trimestre de embarazo y un hombre alrededor de 50 años⁷.

La petición de perdón presidencial fue impactante. Prometió así mismo revisar la historia de la Fuerza Armada de El Salvador para que ningún militar que hubiera participado en esa u otras masacres fuera mantenido como héroe en el interior del Ejército. Sin embargo, casi dos años después, la tercera brigada del ejército salvadoreño sigue llevando el nombre del teniente coronel Domingo Monterrosa, que comandaba el batallón de reacción inmediata Atlacatl en el momento en que este grupo militar cometió la masacre del Mozote. Tanto sobre el caso de monseñor Romero como el de los jesuitas pesan recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA que insisten en que se realice «una investigación completa, imparcial y efectiva, de manera expedita, conforme a estándares internacionales, a fin de identificar, juzgar y sancionar a todos los autores materiales e intelectuales de las violaciones encontradas, sin perjuicio de la amnistía decretada»⁸. Esta recomendación, que data de 1999 y que continúa pendiente, no fue en absoluto seguida por el Gobierno actual. En esta recomendación, así como en otras, pesa un análisis en el que se afirma que la emisión de la Ley de Amnistía viola «las obligaciones internacionales asumidas por el Estado al ratificar la Convención Americana de Derechos Humanos (...) el Estado ha violado el artículo 2 de la Convención Americana, en concordancia con el artículo 1 del mismo instrumento internacional»⁹. Al estar los tratados internacionales ratificados sobre la legislación ordinaria, la Ley de Amnistía debería considerarse como no aplicable ante delitos de lesa humanidad. Esta misma doctrina fue ratificada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos al dar sentencia sobre la

7 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, «Caso: masacre de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador», sentencia de 25 de octubre de 2012, n.º 232.

8 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, Informe 136/99, caso 10488.

9 *Ibidem*.

masacre del Mozote poco antes de cumplirse veinte años de la promulgación de la Ley de Amnistía.

Dada su manifiesta incompatibilidad con la Convención Americana —dice el texto de la sentencia—, las disposiciones de la Ley de Amnistía General para la Consolidación de la Paz que impiden la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos sucedidas en el presente caso carecen de efectos jurídicos y, en consecuencia, no pueden seguir representando un obstáculo para la investigación de los hechos del presente caso y la identificación, juzgamiento y el castigo de los responsables ni pueden tener igual o similar impacto respecto de otros casos de graves violaciones de derechos humanos reconocidos en la Convención Americana que puedan haber ocurrido durante el conflicto armado en El Salvador¹⁰.

A pesar de las consideraciones jurídicas, ni la Fiscalía General de la República ni ningún juez hasta ahora se han atrevido a iniciar un caso en contra de violadores de derechos humanos. La Ley de Amnistía sigue actuando como una especie de tabú entre los operadores de justicia, y el lenguaje dominante continúa siendo el de afirmar que sin la Ley de Amnistía volveríamos a prácticamente una situación de guerra. Esta afirmación no solo es falsa, sino que en la práctica constituye una clara amenaza a las víctimas. No son ellas las que pueden iniciar una guerra pidiendo justicia legal, sino los victimarios los que mantienen hoy la capacidad de seguir reprimiendo los deseos de justicia. Incluso las experiencias de justicia transicional que se han desarrollado desde el Instituto de Derechos Humanos de la UCA desmienten que las víctimas tengan un espíritu de venganza. Pero la afirmación de los victimarios y sus cómplices sigue teniendo más relevancia mediática.

En este contexto, y pasando al presente y a los esfuerzos que se realizan por conseguir un proceso reconciliador donde la verdad y la justicia se encuentren y generen posibilidades de perdón, tenemos que decir, en primer lugar, que los procesos de reconciliación no pueden ser

10 CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, «Caso: masacre de El Mozote y lugares aledaños vs. El Salvador», sentencia de 25 de octubre de 2012, n.º 296.

forzados desde arriba, ni por normas ni por principios legales o morales que exijan autoritariamente el perdón. La reconciliación debe tener como punto de partida a las víctimas. No es un proceso de dos partes iguales que se intercambian favores. Los victimarios tienen el deber moral de pedir perdón y las víctimas tienen el derecho a pedir justicia. No se puede intercambiar, y menos por decreto, el deber de los victimarios por el derecho de las víctimas. Quienes alientan la reconciliación pueden desde el ejemplo y la palabra exigir a los victimarios, sean individuos o instituciones, que pidan perdón. Y, al mismo tiempo, exhortar a las víctimas a darlo, como camino liberador del espíritu de venganza. Simultáneamente, se puede reflexionar sobre la locura de la guerra civil y llegar a acuerdos sobre mecanismos que permitan eliminar o disminuir penas, especialmente las de cárcel, muchas veces de difícil aplicación, cuando la barbarie ha alcanzado proporciones de masividad y extensión muy altas. Siendo las cárceles en nuestros países verdaderos atentados contra los derechos humanos, sobrepobladas en un 320 por ciento de su capacidad habitacional, y claramente en contradicción con su nombre legal, que es en El Salvador «Centros de Rehabilitación», no deja de ser urgente, incluso sin juzgar a los violadores de derechos humanos del pasado, buscar formas alternativas de penalidad que eviten los actuales procesos de deshumanización que suelen darse en prisión.

Cada situación debe analizarse desde la propia realidad nacional. En el caso de El Salvador es indispensable todavía avanzar hacia el reconocimiento de la verdad. El hecho, por ejemplo, que hayamos sido incapaces de solicitar el retorno al país de los archivos de la Comisión de la Verdad, que en 1993 dio su informe después de documentar aproximadamente veintidós mil violaciones graves de derechos humanos, muestra una enorme debilidad y una falta de voluntad política para llegar al pleno conocimiento de la verdad. La Corte Suprema de Justicia afirmó diez años después de finalizada la guerra civil que la Ley de Amnistía de El Salvador era constitucional pero que no cubría ni a los funcionarios del Gobierno durante el cual se había emitido dicha ley, ni tampoco los crímenes de lesa humanidad. Sin embargo, justificaba la inaplicabilidad de la justicia a partir de un artículo del Código Penal que fija la fecha de prescripción de los delitos a partir de los diez años. Aunque ahora hay de nuevo un amparo solicitando la declaración de inconstitucionalidad

de la Ley de Amnistía, las perspectivas de enjuiciamientos son todavía débiles. Ni el sistema judicial tiene la libertad y el personal adecuado, ni la Fiscalía funciona bien, ni las víctimas tienen los recursos suficientes como para poder realizar una revisión a fondo de su caso en el interior de sistema judicial. La Fiscalía, que sería la institución fundamental en la posible cadena de juicios, tiene una cantidad de casos penales por fiscal que provoca necesariamente impunidad. Algunos de los estudios realizados hace seis años hablaban de que solo un 30 por ciento de los homicidios llegaban a ser judicializados. Y que solo llegaban a sentencia condenatoria un 3 por ciento del total de los homicidios. En aquel entonces la cifra de homicidios rondaba los setenta por cada cien mil habitantes. Hoy, incluso después de la tregua entre pandillas que ha bajado el porcentaje de homicidios a la mitad, el número de delitos graves que llegan a sentencia condenatoria es aproximadamente del 5 por ciento. La impunidad sigue siendo una de las plagas más dolorosas de nuestra vida social, tanto para el pasado como para el presente.

Para añadir más dificultad a la tarea de hacer justicia, hay que señalar también que El Salvador tiene en la actualidad cárceles calculadas para albergar a 8000 personas y mantiene en ellas a 24 000 reos. Si solamente se enjuiciaran los crímenes de lesa humanidad, homicidio, violación y tortura, podríamos hablar fácilmente de detener y encarcelar a 10 000 o más violadores de derechos básicos. Una amiga mía, todavía viva y más joven que yo, estuvo detenida una semana por participar en los ochenta en una manifestación en solidaridad con madres de desaparecidos. Durante el tiempo que estuvo detenida los días que menos veces fue violada sufrió esa terrible agresión tres veces. Los asesinatos y los innumerables casos de tortura serían también fuente caudalosa de procesos judiciales pendientes no extintos.

En este contexto, y teniendo en cuenta que la guerra dejó aproximadamente 70 000 muertos de la población civil, añadir varios miles de casos de homicidios sucedidos entre treinta y veinte años atrás desbordaría totalmente a la Fiscalía. Y eso sin contar violaciones, torturas y desapariciones. Tras su visita a El Salvador en noviembre de 2012, la relatora especial de las Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, decía en su posterior informe que «en noviembre de 2012 había 745 fiscales para más de 140 000

causas penales»¹¹. Y la acumulación de casos sigue aumentando. Es absurdo pensar que cada fiscal, si estuvieran las causas repartidas igualmente, podría resolver 187 casos penales en un año. Entrar en el análisis del pasado implicaría o bien una muy costosa reformulación y reestructuración de la Fiscalía, o bien aumentar todavía más la impunidad del presente, en el que, como decíamos, solo un aproximado del 5 por ciento de los homicidios llegan a sentencia condenatoria. La hoja de ruta respecto a las graves violaciones del pasado se ve así entorpecida tanto por el paso del tiempo como por la desgana del ejecutivo, que actualmente es más partidario de ligeras compensaciones morales y no de enjuiciamientos. Si hoy quisiéramos con realismo enfrentar el tema de las graves violaciones del pasado tendríamos que contemplar dos posibilidades jurídico-legales. Y, para que los resultados de cualquiera de las posibilidades fueran eficaces a la hora de generar convivencia sana y cohesión social, deberíamos acompañarlas de otras medidas más pertinentes al campo económico y social.

La primera posibilidad de revisión del pasado consistiría en enjuiciar solamente casos simbólicos. Aunque no es el ideal, respondería, por un lado, a la necesidad de hacer verdad, satisfaría vicariamente a otras personas o grupos que hubieran sufrido situaciones parecidas, e impediría el colapso de casos en el sistema judicial. La primera Ley de Reconciliación tenía esa opción, y la Comisión de la Verdad, a la que correspondía hacer verdad sobre los crímenes cometidos en la guerra, tomó en su momento la decisión de reducir su información a una serie de casos simbólicos. Esos mismos casos simbólicos, con la posibilidad de añadir algunos más que por su repercusión o magnitud debieran ser tomados en cuenta, podrían ser la base de un proceso de enjuiciamiento de graves violaciones de derechos humanos, de ruptura de la impunidad, de reconfirmación en el nunca más a la violaciones brutales de los derechos de la persona y de reconciliación sobre la verdad y la justicia. Lo práctico de esta opción es que podrían abrirse juicios con los recur-

11 Informe de la relatora especial sobre la independencia de magistrados y abogados, Gabriela Knaul, n.º 81. Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 24 de mayo de 2013.

sos policiales, fiscales y judiciales existentes. El inconveniente de esta posibilidad es que dejaría fuera una enorme cantidad de casos. Y, más que eso, que podría sembrar en un buen número de víctimas graves resentimientos ante una impunidad imposible de superar. Es muy difícil decirle a una persona que su caso queda subsumido en el de otro. Abonaría además a esa cultura clasista institucionalmente enraizada en El Salvador de la que hemos hablado y que es imprescindible superar entre nosotros. Si el Estado sigue hoy a través de sus instituciones calificando al ciudadano como de primera o de segunda clase, así también habría el peligro de considerar los crímenes como de primera o de segunda clase, contribuyendo a la profunda ruptura de la cohesión social que este tipo de opción clasista produce.

La otra posibilidad se enmarcaría en la justicia transicional y estaría abierta a toda la población. Se tendría que crear una institucionalidad ad hoc temporal con plena capacidad de acceso a fuentes de investigación y ante la cual todas las víctimas o sus parientes sobrevivientes tendrían la facultad de llegar, exponer su caso y forzar la llamada y presencia de los victimarios. El principio básico sería garantizar la verdad de las víctimas, ofrecer la posibilidad de colaborar con la verdad a los victimarios, así como la oportunidad de pedir perdón, dar un veredicto moral y devolver la dignidad a las víctimas a través de la oficialización de la verdad y la reparación moral y, en algunos casos especiales, económica. Quien no quisiera presentarse ante esta institución ad hoc podría ser llamado a juicio en el sistema jurídico vigente con todas sus consecuencias, sin perjuicio de la prosecución del proceso en la propia institución especial para la reconciliación. Esta posibilidad tiene la ventaja de poder atender a todo el que lo desee. La verdad es el acto primordial de justicia y, en definitiva, lo que se quiere tapar con el «perdón y olvido» de los victimarios y sus cómplices. Dar voz a quienes no la tienen es un largo deseo en esta sociedad salvadoreña y una referencia ineludible al obispo Óscar Romero, mártir en medio de la guerra civil por hacerse «voz de quien no tiene voz para hacer valer sus derechos»¹². La desventaja estaría frente aquellos que, con evidente razón, deseen penas

12 JUAN PABLO II, *Pastores Gregis*, 67.

de cárcel para crímenes que realmente la merecen. Si la voz que hay que escuchar es preferentemente la de las víctimas, esta posibilidad requeriría un esfuerzo extraordinario de diálogo con todas aquellas personas que sufrieron la pérdida de seres queridos en medio de la terrible oleada de violencia que sacudió a nuestro país. Al final, el dilema se plantearía entre la posibilidad de universalizar una forma de justicia transicional o establecer un modelo que, aunque lograra en algunos casos una adecuada punición de los crímenes, reproduciría el sistema clasista y elitista que sigue dominando en El Salvador. Aunque, personalmente, me inclino por la justicia transicional, soy muy consciente de que el diálogo con las víctimas es indispensable para el éxito de un adecuado proceso de este tipo y talante. De hecho, la UCA ha tenido ya algunas experiencias de organizar tribunales alternativos de justicia transicional. Y, aunque de momento no se ha conseguido la presencia de victimarios en estos procesos, las víctimas han agradecido enormemente la posibilidad de contar su tragedia ante un auditorio presidido por expertos en derechos humanos y jueces. Sentían que se les reconocía, que se les devolvía su dignidad e incluso algunos, desde una impactante sencillez, decían que se sentirían satisfechos si un día podían repetir lo que habían narrado en el tribunal ante algunos de los victimarios que les habían arrebatado a padres, madres, hermanas y hermanos. Incluso algunos confirmaban que se sentirían satisfechos con ese poder decir la verdad libremente ante sus verdugos. Cualquiera de estas dos posibilidades debe ir acompañada por una serie de acciones complementarias que tienda a garantizar la reconciliación en el nunca más. A la violencia de la guerra le ha sucedido en El Salvador una verdadera plaga de violencia delictiva que afecta a toda la población y especialmente a los jóvenes y adolescentes. Solo en el primer trimestre de este año en El Salvador se cometieron 545 homicidios, de los cuales el 60,4 por ciento correspondían a personas cuyas edades estaban comprendidas entre los 15 y los 34 años¹³. El proceso de paz salvadoreño solucionó una de las causas del conflicto ar-

13 Fuente de información en página web del Instituto de Medicina Legal de El Salvador, dependiente de la Corte Suprema de Justicia. El porcentaje de homicidios, si se mantuviera todo el año, implicaría 36 homicidios por cada 100 000 habitantes.

mado, que eran el fraude, el autoritarismo, la represión de la disidencia política y de los reclamos de justicia de la población. Pero no aportó soluciones a la causa principal de la guerra civil que fue sin lugar a dudas la injusticia estructural. La mayor parte de las grandes instituciones de las redes de protección social sigue siendo excluyentes, negando oportunidades iguales y remarcando las diferencias sociales. Las élites persisten en posiciones y políticas económicas extractivas que impiden un reparto de la riqueza más justo. Como en casi todas partes, los jóvenes son los que sufren más las situaciones de crisis. Crisis que, en El Salvador, en lo que respecta a la justicia social, es endémica. Si en el pasado las llamadas fuerzas revolucionarias significaban una alternativa política, hoy, la libertad y estabilización política, incluso con la alternancia lograda hace cuatro años entre las fuerzas de la derecha y el FMLN, no ha conseguido iniciar el necesario proceso de transformación estructural y universalización de derechos básicos. Ante el relativo fracaso de la política no hay más alternativas para muchos de nuestros jóvenes, en esa edad de rebeldía y deseos, que la migración, el trabajo mal pagado o la delincuencia. «Las y los jóvenes de 15 a 19 años son, junto a los menores de 15 años, los grupos más vulnerables a la pobreza y la indigencia en América Latina (CEPAL, 2011a)»¹⁴. No es de extrañar que, cuando la rebeldía juvenil no encuentra los adecuados caminos de integración social o política, opte por caminos en los que se mezcla la adhesión a un sistema corrupto como camino de ascenso social, con la violencia delictiva o la migración.

Todo este proceso se ha agravado con las políticas así llamadas de mano dura o mano superdura contra el crimen, que implementaron los Gobiernos de derecha en El Salvador y que sigue siendo una tentación, en medio de vacilaciones políticas, también para el actual Gobierno de izquierda. La tendencia general de nuestro país, heredero de una larga tradición autoritaria, es la de recurrir y endurecer el Derecho penal como primera y casi única instancia frente a la delincuencia. Y los resultados no se han hecho esperar. Según la Unidad de Justicia Juvenil de la

14 Ver Informe Regional de Población en América Latina y el Caribe, UNFPA, 2011, p. 37 y ss.

Corte Suprema de Justicia, el involucramiento de jóvenes menores de 18 años en hechos delictivos correspondía en el año 2000 al 5,2 por ciento de la totalidad de las causas judiciales procesadas. En el 2010 el porcentaje había subido al 12,8 por ciento del total de personas procesadas por delitos en el sistema judicial¹⁵. La prevención está casi ausente de las políticas públicas. Y la política de favorecer y apoyar una tregua entre pandillas, única medida no tradicional y distinta de la mano dura, que había logrado la reducción de homicidios prácticamente a la mitad, ha quedado en la actualidad debilitada en medio de una campaña electoral que utiliza la crisis de violencia en el país como un arma electoral, sin reflexionar nunca sobre sus causas estructurales.

En este contexto, sin un camino de reformas estructurales el proceso de justicia frente a la violencia y la brutalidad del pasado, correría el riesgo de quedar como un esfuerzo marginal. No se puede hoy separar la búsqueda de justicia en el pasado y la lucha por transformaciones estructurales que rompan la tendencia de nuestros países a estratificar el acceso a los derechos básicos de humanidad según el ingreso. Al contrario, la lucha hoy por la justicia transicional, en el caso de los que así pensamos, debe ser un elemento más de un conjunto de reivindicaciones que conduzcan a la reforma radical de unas instituciones que marginan sistemáticamente a las mayorías. Algunos técnicos en desarrollo suelen decir que, para salir del subdesarrollo, se necesita que el 70 por ciento de la población de un país tenga niveles educativos de bachillerato. Eso contrasta con países como los del triángulo norte de Centroamérica, en los que el porcentaje de jóvenes entre los 20 y los 30 años que finalizaron su bachillerato oscila entre el 30 y el 42 por ciento. No deja de ser significativo que precisamente sea en estos tres países centroamericanos, Honduras, Guatemala y El Salvador, donde se suelen batir los récords de homicidios y donde se produce una masiva migración juvenil. El Salvador tiene ya un 25 por ciento de su población viviendo fuera de sus fronteras.

15 *El Diario de Hoy*, 19 de agosto de 2012.

Epílogo

En el censo de 1930 El Salvador contaba aproximadamente con un millón y medio de habitantes. De ellos, decía el censo, el 8,2 por ciento eran propietarios y el 91,8 por ciento, no propietarios. Dos años después, ante una sublevación campesina que pedía tierra, el Gobierno respondió con una primera masacre en la que los cálculos alcanzan el número de 30 000 víctimas civiles. Cincuenta años después comienza una nueva represión ante los mismos reclamos de justicia y libertad. El que era jefe del Estado Mayor tres años antes del fin de la guerra decía en conversación privada a un compañero jesuita¹⁶ que, si en los ochenta teníamos cuatro veces más población que en los treinta, era necesario matar cuatro veces más gente. Mientras los valores oficiales erradicaban la pena de muerte salvo para casos de traición en tiempos de guerra, la realidad de una guerra no reconocida internamente como tal por el Estado convertía el homicidio cometido por fuerzas gubernamentales en algo cotidiano. Hoy, después de dos décadas de paz, la muerte y la impunidad continúan demasiado vivas y actuales. Solo fijarse en las víctimas, reclamar un mundo y una sociedad sin ellas, rechazar toda actividad que lleve a olvidarlas puede asegurar los cambios que nuestra sociedad necesita. Antonio Machado decía en una de sus poesías: «No puedo cantar ni quiero a ese Jesús del madero, / sino al que anduvo en el mar». Unamuno en su soneto titulado «La oración del ateo» le decía a Dios que «si tú existieras, / existiría yo también de veras». Hoy, ser personas realmente humanas implica comprometerse con el trabajo de bajar de sus cruces a las víctimas de este mundo y ayudarlas a caminar sobre la muerte, que es el sentido machadiano de caminar sobre el mar. Y, parafraseando a Unamuno, no existirá humanidad de veras mientras no reconozcamos la existencia de las víctimas. En los procesos de reconciliación no pueden tener cabida las amnistías desde arriba, que olviden que las víctimas de la barbarie son seres humanos. Trabajar hoy por la reconciliación sigue obligándonos a entrar en procesos donde estén presentes la verdad, la justicia, la reparación de las víctimas y la creación de condiciones para el perdón.

16 Contado por el P. Ibisate.



**¿ES POSIBLE BUSCAR LA RECONCILIACIÓN
PARA EL FUTURO DE UNA SOCIEDAD HERIDA
O FAVORECE LA IMPUNIDAD?**

JAVIER ELZO

Catedrático emérito de Sociología
en la Universidad de Deusto, Bilbao
<http://javierelzo.blogspot.com>



Introducción

En Euskal Herria vivimos más de treinta años diciendo con nuestro voto, en el silencio y anonimato de las urnas (y cuando hizo falta también en mil y una manifestaciones), que HB y su mundo no nos representan y que su proyecto no es el mayoritario en nuestra sociedad. «ETA herria zurekin» (ETA el pueblo está contigo) nunca fue verdad. Eso es una impostura. No se puede comparar la situación de Euskal Herria con Palestina o con Estados norteafricanos y otros muchos. Es absolutamente necesario que las gentes de HB, hoy Sortu, internalicen esta realidad. Han querido, demasiado tiempo, imponernos su modelo de sociedad con la fuerza de las armas, del amedrentamiento, de la extorsión, y hoy es el día que, todavía, no han dicho con claridad no a ETA.

Esta situación plantea una enorme dificultad para una reconciliación. Incluso para un diálogo sin exclusiones como, al fin, desde el estadio de Anoeta, en noviembre de 2004, proclaman. Siempre he sostenido el diálogo no solamente con HB sino también con ETA. También he sostenido que la tesis de que se iba a hablar y negociar cuando dejen las armas, además de ser falso, pues todos los Gobiernos han hablado con ETA, supone poner el carro antes de los bueyes pues el problema era precisamente que dejen de matar, que abandonen la violencia, la extorsión, el chantaje, la amenaza, etc. Incluso ahora, cuando desde el 20 de octubre de 2011 ETA anunciara que abandonaba la violencia, el PP sigue enrocado en la ausencia de diálogo. Pero una cosa es hablar con ETA y su mundo para acabar definitivamente con ETA, y otra cosa es hablar pensando en la reconciliación. A menudo, cuando me han preguntado estos últimos años —antes de la decisión de ETA de abandonar la lucha armada— por la posibilidad del diálogo con HB, me he encontrado, incluso personalmente, con una dificultad insuperable: ¿cómo me voy a sentar a hablar con una persona para quien, si mañana soy objeto de un atentado, lo más que va a decir es que lo lamenta, que lo siente pero que son las consecuencias inevitables de un conflicto inevitable? Es funda-

mental para que haya posibilidad de reconciliación que las gentes de HB se den cuenta de esto: es psicológicamente imposible hablar de reconciliación con alguien para quien tú no eres (o no has sido) sino una ficha de un conflicto, eliminable si la resolución del conflicto lo exige.

He dicho las gentes de HB, pues de ellos depende en gran medida la posibilidad de la reconciliación. No solamente de ellos, ya lo diré más adelante, pero sí, en gran medida de ellos, pues, lo repito, la singularidad del conflicto vasco no está tanto en ETA cuanto en el hecho de que haya un amplio colectivo de personas que, en niveles distintos, públicamente nunca han deslegitimado las acciones de ETA pese a que sabemos fehacientemente por mil y una encuestas que la mayoría de los votantes y simpatizantes de HB nunca la han aceptado. Pero, como cantaba creo que Maite Iridin, aunque la memoria puede hacerme un flaco favor, allá en los años sesenta y setenta, «eta poeta, eta poeta etxean geldituda atxeak itxita» (Los poetas se han quedado en casa agazapados, con las ventanas echadas). Eso han hecho las gentes de HB. Han salido a la calle cuando les han pedido que lo hicieran (y les pasaban lista para comprobar si estaban allí apoyando a «los suyos»), pero se han encerrado en su casas cuando había que haber dicho NO a tantos asesinatos, a tantas extorsiones, a tanto miedo en el cuerpo de los amenazados y en el de sus familias, ante tanto terror, pues de ahí viene, con toda exactitud, el término *terrorista*: el que busca sus objetivos creando terror. Son contadas las personas de HB que, públicamente, dijeron NO a ETA mientras ETA seguía actuando. Merecen nuestro reconocimiento, pues, no era cosa fácil. Recuerden a Yoyes.

Ciertamente, hay gente que ha votado a HB y que ha dado pasos concretos para la reconciliación, aunque en privado. Voy a relatar un caso que me sucedió personalmente. En los tiempos en los que viví amenazado y con un escolta a la espalda, un chaval puso un petardo explosivo de poca monta en la puerta de mi domicilio, en el sexto piso de un inmueble del centro de San Sebastián. Un día me abordó en la calle una persona que me dijo que su hijo era el causante de algunas amenazas y pintadas contra mí y quien había colocado el explosivo en la puerta de mi casa y que venía a pedirme perdón. Que él era votante de HB pero que no estaba de acuerdo con lo que había hecho su hijo. Que daba ese paso sin haber consultado con su hijo pero que le remordía la concien-

cia cada vez que se cruzaba conmigo en la calle. Me preguntó también si aceptaría hablar con su hijo, en caso de que este quisiera. No supe qué decirle de entrada pero, tras reflexión, accedí a ver a su hijo en una cafetería. El chaval no quiso, pero su padre y yo hablamos de vez en cuando. Su hijo sigue en la cárcel, sin delitos de sangre, pero por otras causas, más allá del petardo que puso en mi casa.

I. Cuestiones previas a la cuestión de la reconciliación, pensando en la sociedad vasca

1. De la dificultad de aceptar el término *reconciliación*

Quisiera antes de nada señalar que no hago del término *reconciliación* una cuestión de principio. Otros optan por el término más suave de *convivencia*, que, obviamente, suscribo, pareciéndome insuficiente el de coexistencia. Ciertamente, es más pragmático que lo que yo postulo. Pero, aunque a veces lo mejor es enemigo de lo bueno, pienso que, dada la fractura social en Euskadi, proyectándose hacia lo mejor se puede alcanzar lo razonablemente bueno. Por eso también defiendo el término *reconciliación*. Sin embargo, el documento «Plan de pan y convivencia. 2013-2016», presentado por la Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno vasco en junio de 2013 en el Parlamento, lleva como significativo y definitorio subtítulo el de «Un objetivo de encuentro social».

De hecho, en la página 13 del documento nos muestra cómo han abandonado el término *reconciliación* y en su lugar proponen *encuentro* o *reencuentro*. Hace años, con ocasión de una conferencia que pronuncié en Oñati¹ en la que abogaba por la reconciliación, ya me encontré con

1 Javier ELZO, «Las víctimas en el proceso de paz». Materiales para la conferencia en el curso de verano «La Sociología Jurídica al Servicio de los Derechos Humanos en los Procesos de Paz» en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñati el día 4 de julio de 2006. Los textos de aquel congreso estarán medio perdidos en los cajones en un CD que quizás ya ni se puede abrir.

reticencias por el término por parte de personas que llevan trabajando, y muy bien, por cierto, por mejorar la convivencia en la sociedad vasca y abogaban, precisamente, por este término, *convivencia*, en su lugar. Ahora compruebo que, oficialmente, proponen el término *encuentro*. No es mi intención hacer aquí ni un mínimo debate sobre la oportunidad de uno u otro término pues, aun comprendiendo su importancia, la considero relativa. Pero sí quiero transcribir cómo se razona desde la Secretaría de Paz y Convivencia del Gobierno vasco para aparcar el término *reconciliación* y, en su lugar, proponer *encuentro*. Está al inicio del epígrafe 2.1, «Denominación y misión», y dice así:

Necesitamos encontrar una palabra que nos una en esta tarea que tenemos por delante. No es fácil. Internacionalmente se utiliza con normalidad el concepto *reconciliación*. Sin embargo, aquí, es un término que da problemas, no es suficientemente pacífico. En la búsqueda de espacios de acuerdo, tomamos prestada una voz que pueda ayudarnos.

El 21 de febrero de 2013, Osvaldo Puccio, presidente de la Fundación Salvador Allende y ponente invitado en el acto en memoria de Fernando Buesa y Jorge Díez, habló de un concepto que a él le ha sido útil en su experiencia y que describe bien la finalidad última de la tarea que necesitamos enfrentar.

Según su exposición, todos los objetivos de paz, revisión crítica del pasado, convivencia, reconciliación... pueden quedar englobados dentro de la palabra *reencuentro* o *encuentro*. «Plan de paz y convivencia 2013-16, un objetivo de *encuentro* social». Por eso esta es la denominación de este Plan de Paz y Convivencia.

El concepto *encuentro* explica y refleja perfectamente el espíritu que lo impulsa. Describe su misión: construir una sociedad compartida. Pensemos en los próximos ocho o diez años. Nuestro principal cometido es crear condiciones para que en este país exista una *plaza pública* en que quepamos todos. Un espacio de *encuentro* democrático en el que el respeto y la discrepancia convivan con normalidad.

Hasta aquí el Plan de Paz y Convivencia del Gobierno vasco (2013-2016), que, por cierto, no acaba de ser aceptado, a veces ni como propuesta, por algunas fuerzas políticas. Admito que *reconciliación* es más fuerte y exigente que *encuentro*, como veremos en las próximas páginas, pero, vista la todavía situación de bloqueo del Gobierno del PP en

Madrid a todo diálogo, no digo con ETA sino incluso con miembros de la izquierda abertzale, no tengo reparo en reconocer que estamos lejos de la reconciliación. Incluso de la posibilidad de la reconciliación. Pero me parece un objetivo al que, cual utopía (no mera quimera), los vascos no debemos renunciar y al que personalmente no renuncio.

De ahí mi acuerdo con el inicio del prólogo del reciente libro de Juan Mari Uriarte que dice así:

Hablar de reconciliación en nuestro contexto actual resulta delicado y arriesgado. Es curioso observar que, mientras en otros países los expertos utilizan esta palabra con naturalidad y libertad, aquí es preciso adobar el concepto que ella encierra con una expresión más «eufemística»: convivencia pacífica.

Podría alguno pensar que la reticencia ante la palabra «reconciliación» se debe a que evoca resonancias religiosas que se querrían desterrar. A mi entender no es esta la causa principal. Es el contenido evocado por esta palabra el que suscita en muchos ciudadanos una reacción negativa todavía muy apasionada. Las heridas del pasado reciente están aún en carne viva. Las posiciones ante este pasado, muy distantes y candentes. Las víctimas, muy numerosas. ¿Será todavía prematuro abordar el tema de la reconciliación? ¿Será necesario que se den unos pasos previos para posibilitar su recepción?

Este libro nace con la convicción de que es preciso hablar ya ahora, con serena sensibilidad y con la máxima objetividad posible, de la reconciliación. Es muy saludable introducir en ese mundo pasional, no exento de nobleza pero reacio a la normalización de las relaciones interpersonales y sociales, un mensaje ungido de razón y de fe cristiana que, aunque provoque de entrada una resistencia muy explicable, vaya abriendo camino y preparando una reconciliación saludable para las personas y necesaria para la cohesión social².

2 Juan María URIARTE, *La reconciliación*, Sal Terrae, 2013, pp. 11-12.

2. Pero, ¿tiene sentido hablar de reconciliación en Euskadi?

La primera cuestión es la de preguntarse qué sentido tiene hablar de reconciliación cuando no venimos de una guerra, como la guerra civil española, con dos bandos enfrentados, sino de una situación distinta: un grupo armado que, después de una amnistía —la de 1977, que liberó de la prisión a todos los etarras detenidos—, decide que para lograr sus objetivos está legitimado al uso de la violencia y es secundado, con niveles distintos, por una parte importante, aunque minoritaria, de la sociedad. Luego no hay necesidad de tal reconciliación. Basta con que dejen de matar, amedrentar, etc.

Curiosamente, quienes sostienen este discurso todavía ayer hablaban de la sociedad vasca dividida en dos, de quienes podían andar por las calles sin miedo e indiferentes a la otra mitad que vivía atemorizada por el miedo. Esto nunca ha sido cierto pero que haya habido gente que así lo haya percibido es ya indicador de que había una fractura social y de que la reconciliación es necesaria. Hay un texto que, con pesar y aunque ya tiene sus años, traigo aquí pues refleja bien ese punto de vista. Dice así:

El proyecto nacionalista de liquidación de la memoria quiere aniquilar los avances conseguidos por los movimientos cívicos y por los partidos que ponían las víctimas, para dejar establecido que fuera del nacionalismo no hay salvación; es decir, lo que planteaba ETA cuando era una organización que marcaba la agenda con sus asesinatos. No es casual el intento del PNV y de EA por apoyar a los criminales y ningunear a las víctimas; es lo que han hecho siempre, con la ventaja para ellos de que ahora la burda maniobra puede notarse menos, porque no hay asesinatos³.

Mucho más recientemente, tras la lectura del excelente libro de Ana Rosa Gómez Moral *Un gesto que hizo sonar el silencio*, anotaba en mi blog cómo Ana Rosa escribe, ya avanzado el texto, que:

la firma del Pacto de Lizarra había dividido profundamente a los partidos políticos en dos bloques, cuya frontera de separación ya no era, como en tiempos del Pacto de Ajuria Enea, la de democráticos y violentos,

3 José María CALLEJA, *El Diario Vasco*, 3 de febrero de 2006.

sino la de nacionalistas vascos y no nacionalistas o nacionalistas españoles. Esa división se plasmó materialmente en la manifestación de repulsa por el asesinato de Fernando Buesa y Jorge Díez. En la cabecera, iban el lehendakari de entonces, Juan José Ibarretxe, y todos los representantes de partidos nacionalistas vascos y, por detrás, las familias de las víctimas, acompañadas por los representantes del resto de partidos. Cada bloque tenía su pancarta y sus consignas, muchas de ellas de calado político. Por lo menos para quienes integrábamos Gesto por la Paz, resultó, sin lugar a dudas, la manifestación más triste en contra de un acto terrorista que se puede recordar en el País Vasco⁴.

Ese es uno de los puntos de coincidencia con Ana Rosa (no el más importante y primigenio que es el acuerdo de base con la filosofía y la praxis de Gesto) y que, además coincide, como ella misma señala, con el declive de aceptación social de Gesto. Escribe Ana Rosa:

A partir de entonces y hasta su final, se inició el largo *desolato* de Gesto por la Paz. Más que en sus orígenes, esa fue la verdadera travesía en solitario de su historia. El filtro de los acontecimientos fue reduciendo la adhesión activa a su mensaje hasta quedar en manos de muy pocos que, no obstante, seguimos sosteniéndolo hasta el final, porque creíamos seriamente en su inconmensurable valor para el devenir de nuestra sociedad.

La historia de Gesto, en efecto, coincide en sus momentos álgidos con el *allegro*, como escribe Ana Rosa durante la vigencia de Pacto de Ajuria Enea, y sus momentos de *adagio* con el fin del pacto de Ajuria Enea. Entonces la fractura del País Vasco se desplaza de «demócratas frente a violentos» al de «nacionalistas vascos frente a no nacionalistas o nacionalistas españoles». Así sucede con el advenimiento del Pacto de Lizarra (que propugna una solución que deja a un lado a los no nacionalistas, como señalé en un artículo crítico en *El Correo* a los tres o cuatro días de presentado el Pacto) y con los movimientos Basta Ya, Foro de la libertad, el Foro de Ermua, etc., alguno de los cuales pretendieron mi adhesión, a lo que me negué arguyendo que no aceptaba que nacionalismo equivalía a terrorismo, aunque siempre estuve en contra del

4 Ana Rosa GÓMEZ MORAL, *Un gesto que hizo sonar el silencio*, Bilbao, Gesto por la paz, 2013, p. 129.

terrorismo. Siempre. Aún guardo el intercambio de correos con un alto representante de Basta Ya, insistiéndome para que me hiciera miembro de su organismo y firmara su manifiesto fundacional.

En ese mundo no había, ni hay, espacio para la reconciliación. Basta recordar algunas de las reacciones a la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de Estrasburgo contraria a la doctrina Parot, del 21 de octubre de 2013. No quiero causar daño a las víctimas del terrorismo pero tampoco debo callar y señalar que algunas de sus reacciones no dejan paso a una reconciliación. Me limito a un solo ejemplo, y no de los más duros, de los muchos que se podrían aducir. Así Ángeles Pedraza, presidenta de la AVT, que cerró el acto tras la manifestación de Madrid el 27 de octubre de 2013 contra la sentencia Parot —y eso que algunos comentaristas juzgaron suave su discurso—, afirmó que las víctimas «no están dispuestas a pasar página» y que «el clamor popular pidiendo justicia llegue a Estrasburgo». Y añadió: «Tenemos derecho a ganar, a proclamarnos vencedores de la lucha de la democracia española contra el terror. El final de ETA debe ser un final con vencedores y vencidos».

Al margen del tema de la reconciliación, en diferentes medios, tras el fallo del TEDH, he declarado que hace tiempo que ETA ha sido derrotada militarmente pero que, políticamente, sus postulados siguen, desgraciadamente, vigentes y con mucha fuerza. En el País Vasco, principal pero no exclusivamente. Pero añadido ahora que también pueden ganar la batalla jurídica. Lo que sería terrorífico. Y la sentencia del TEDH, digan lo que digan, para ellos no es sino una primera victoria. No es la victoria del derecho. Es la victoria de la izquierda abertzale sobre la administración del Derecho en España. Y puede no ser la más sangrante para la administración de la justicia en España estas últimas décadas.

3. Reconciliarse, ¿quién con quién?

Pero, ¿quién se tiene que reconciliar con quién? Aquí no están tan claras las cosas como cuando se trata de los católicos y los protestantes, o los nacionales y los republicanos en la guerra civil española. ¿Dónde está la fractura en nuestra sociedad hoy? ¿En los nacionalistas, todos juntos, los del PNV y SORTU, básicamente, con los restos de EA, Aralar,

Nafarroa Bai, etc., versus los constitucionalistas, también todos, PP y PSOE y, mirando al otro lado, al llegar a IU, bajo la base de nacionalistas contra constitucionalistas? O la fractura estará entre los demócratas frente a los violentos, entre el mundo del MLNV y todos los demás? O, más simplemente, ¿entre los victimarios y las víctimas? Pero, limitándonos a las víctimas de ETA, ¿estamos de acuerdo, en determinar quiénes son esas víctimas? ¿Solamente las que ETA asesinó, así como los que han tenido que salir del País Vasco, sin olvidar a los que han estado pagando a ETA para seguir viviendo, cuando no para no cerrar sus empresas y no enviar al paro a sus trabajadores? ¿Y los que ETA intentó asesinar y no lo consiguió? Por ejemplo, nadie duda de que mi colega en Deusto José Ramón Recalde es una víctima del terrorismo pero ¿están todos de acuerdo en considerar víctima del terrorismo a Juan Mari Atutxa, uno de los hombres más amenazados por ETA y que vivió innumerables años con escolta? La memoria y la reserva del olvido pueden ser muy selectivas. Las líneas de demarcación son sinuosas. Está claro que, en un episodio concreto, con la muerte de una persona, el terrorista con nombre y apellido es el victimario y la persona asesinada es la víctima. Aquí no hay reconciliación posible sino entre los familiares y allegados de la víctima y el victimario. Pero, socialmente considerada la reconciliación, la fractura es más compleja, lo que no quiere decir, sin embargo, que no sea bien real.

Si, además, de las víctimas de ETA nos adentramos en otras víctimas injustas de intencionalidad política habidas en el País Vasco estos últimos cincuenta años (los GAL, el Batallón Vasco Español, los malos tratos y torturas policiales, por ejemplo), observamos que el campo de las víctimas se ensancha considerablemente. Se ensancha y se torna complejo. Un ejemplo evidente nos lo muestra la experiencia del informe base de vulneraciones de derechos humanos en el caso vasco (1960-2013)⁵ presentado el viernes 14 de junio de 2013, que fue muy criticado

5 Puede consultarse en https://www.euskadi.net/r48-es/contenidos/informacion/plan_paz_convivencia/es_informe/adjuntos/informe_base_es.pdf. Sus firmantes son Manuela Carmena, Jon Mirena Landa, Ramón Múgica, Juan M.^a Uriarte. Un listado con las reacciones que suscitó este documento, sumamente neutro, en medios de comunicación, algunas víc-

por prácticamente todo el mundo excepto el nacionalismo moderado, pese a ser redactado por cuatro personas de reconocida competencia y diferente orientación ideológica. La reacción a ese documento nos indica que el camino a recorrer es todavía largo en Euskadi. Necesitaremos un largo trabajo de discernimiento y de escucha de voces diferentes, no siempre a los mismos y, sobre todo, no solamente a los que ya sé de antemano que piensan como yo. Pues así hacerlo supone fomentar y blindar el capillismo, el mosaico de fracturas en la sociedad. Es, además, el camino seguro para la no reconciliación y para la perpetuación de las fracturas sociales.

4. El imprescindible reconocimiento del daño causado

Difícilmente podrá haber reconciliación sin reconocimiento del daño ocasionado. No hay que olvidar que la histórica foto de Kohl y Mitterrand de pie, el año 1984, cogidos de la mano en Verdún ante el campo de batalla franco-alemán de la Primera Guerra Mundial, setenta años después de su inicio, estuvo, así y todo, precedida por la imagen de Billy Brandt hincado de rodillas pidiendo perdón por el holocausto nazi y mucho antes por los gestos y palabras de Adenauer. Un vasco no podrá olvidar que el presidente de la República Federal de Alemania, Roman Herzog, dirigió una carta a los testigos supervivientes del bombardeo de Gernika, leída públicamente por el embajador alemán en España, el 27 de abril de 1997, sesenta años y un día después del bombardeo. No recuerdo gesto similar por parte de un alto representante del ejecutivo español.

Volviendo a las víctimas de ETA, hay que señalar con fuerza que son sus victimarios quienes tienen que dar el primer paso. Los victimarios, ETA y el mundo del MLNV, deben reconocer el daño causado. Es insoslayable. Sin ese paso no hay reconciliación posible. Y no sirve que argu-

timas del terrorismo, políticos de izquierda y derecha, opinadores relevantes, etc., mostraría lo lejos que estamos, todavía, de los inicios sociales de la reconciliación, que, por el momento, se reducen a escasos encuentros privados.

yan que otros victimarios nunca lo hicieron. El mal de unos no justifica el mal de otros. Incluso los une el daño causado y, al final, los equipara.

Cuando hablé de estos temas en Oñati el año 2006, en la conferencia arriba mencionada, dije que «me ha costado mucho tiempo entender que nunca dirán que no a ETA y lo entiendo, y, si bien intelectualmente lo entiendo, anímicamente me resulta insoportable. Pero, al menos, sigo esperando que algún día reconozcan el inmenso daño que han causado y, sobre todo, que nunca, nunca, aceptarán una vuelta a la violencia para la obtención de sus objetivos políticos, ni mirarán a otro lado si ETA, o una fracción de ETA, vuelve a la lucha armada. Pero eso deben decirlo y repetirlo una y más veces, sin esperar al recorrido y resultado del «proceso de paz», pues haría del todo punto creíble su apuesta por la vía del diálogo «para la resolución del conflicto», por utilizar su propia terminología. Con la actual conciencia ciudadana, la suya incluida, si me lo permiten, ese es el precio político que ahora deben pagar.

De hecho, en el denominado Foro Social, promovido por Lokarri en marzo de 2013, podemos leer en el 5.º punto lo siguiente:

Recomendamos que el proceso de reintegración se realice por medio de cauces legales, aceptando que el mismo, siendo integral, se debe desarrollar de forma individualizada, escalonada y en tiempo prudencial. Este proceso requiere por parte de los presos mostrar su compromiso con el nuevo escenario de paz y *renunciar a vías violentas*. Además, en su caso, debe haber por su parte *un reconocimiento del daño causado como consecuencia de su actuación*. (El subrayado es nuestro. El texto íntegro, componentes y organización del Foro Social se publicó en la prensa y se puede consultar en la web de Lokarri).

El diario *El País* titulaba en su edición del 15 de julio de 2013 que «ETA admite como punto de partida las sugerencias del Foro Social», subtitulando que «la organización terrorista anuncia que enviará a este interlocutor sus propias aportaciones», envió que, salvo error por nuestra parte, aún no se ha producido.

Sin embargo, en la Declaración de ETA de 20 de octubre de 2011, donde declaraba que «ha decidido el cese definitivo de su actividad armada», se podía leer este párrafo, que transcribo en su integridad:

La lucha de largos años ha creado esta oportunidad. No ha sido un camino fácil. La crudeza de la lucha se ha llevado a muchas compañeras y compañeros para siempre. Otros están sufriendo la cárcel o el exilio. Para ellos y ellas nuestro reconocimiento y más sentido homenaje». Como se ve, ninguna referencia a las víctimas que su actividad armada produjo, ni asomo de reconocimiento al daño causado. Bien al contrario, loor por sus compañeros muertos en la lucha o que están sufriendo cárcel o exilio.

En el diario *Gara*, con motivo del comunicado de ETA al año de haber anunciado que renunciaba a la violencia armada, vemos resumida por el diario su declaración al tema que nos ocupa bajo el epígrafe «Verdad, exiliados y víctimas». Retengo aquí solamente el punto donde se centra en las víctimas provocadas por la confrontación. ETA asume que «es una consecuencia que hay que desarrollar inevitablemente en el proceso de paz. Como se debe trabajar desde espacios plurales y como reclama iniciativas plurales, consideramos que estas superan esta agenda. En cualquier caso, ETA está dispuesta a incluir este tema en la agenda, a fin de reconocer la verdad y la responsabilidad de cada uno⁶.

En definitiva, lo que hay que decir, salvo ignorancia o error por mi parte, es que ETA nunca ha reconocido el daño causado por sus acciones terroristas aunque ha dado pie a pensar que un día podría hacerlo.

El 7 de febrero de 2006 pronuncié una larga conferencia en el Foro Gogoia de Iruña bajo este título: «Después de ETA: reflexiones de un sociólogo»⁷. Leí el texto, pues sabía que me movía en arenas movedizas y que en el público había bastantes personas próximas a la izquierda abertzale. Así, al término de la conferencia, en el turno de preguntas recibí bastantes críticas señalándome que no había hablado nada de torturas y vejaciones a los presos de ETA. Respondí que del tono entero de mi texto se comprendía mi rechazo a la tortura, máxime cuando al final del mismo sostenía el escrupuloso respeto, siempre y en todas las circunstancias, a los derechos inviolables de la persona humana. En Euskadi es muy habitual que, si pones el acento en un punto, serás criticado por

6 *Gara*, 25 de octubre de 2012.

7 Que yo sepa, el texto nunca ha sido publicado, aunque me he servido de él para otros trabajos.

imparcial; si lo pones en dos o más (víctimas del terrorismo de ETA y las «otras» víctimas, como eufemísticamente se les denominó una temporada), te acusarán de equidistante. Ya lo tengo asumido.

De la tortura también he hablado y escrito más de una y dos veces. Aunque no creo que deba desmontar el armazón de mi texto, quiero decir algo sobre el tema. No lo tengo difícil pues, como acabo de decir, he escrito varias veces sobre la tortura. Me voy a servir de unas líneas del texto de mi intervención en el II Seminario Fernando Buesa, en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, en Donostia San Sebastián el día 2 de septiembre de 2003, texto que creo que no ha sido publicado por la Fundación Buesa.

La lucha contra el terrorismo puede tener, y, de hecho, tiene, prácticas del todo punto condenables. Me refiero a la conculcación de derechos humanos, en general, y a la práctica de la tortura y malos tratos, en particular. Lo voy a decir con las palabras de Irene Khan, secretaria general de Amnistía Internacional, con motivo de la presentación, el 28 de mayo de 2003, del informe del mismo año de Amnistía Internacional:

La «guerra contra el terror», lejos de hacer del mundo un lugar más seguro, lo ha hecho más peligroso porque se ha restringido el ejercicio de los derechos humanos, socavando al tiempo el imperio del Derecho internacional y blindando a los Gobiernos contra todo escrutinio. Ha acentuado las divisiones entre pueblos de diferente credo y origen, sembrando las semillas que generarán más conflictos. Y la abrumadora consecuencia de todo ello es el miedo, miedo de verdad, tanto entre los acomodados como entre los pobres⁸.

Irene Khan no pensaba en Euskadi al decir esas palabras, obviamente. Pero yo estoy en Euskadi y en Euskadi las denuncias de detenidos de haber sido objeto de malos tratos en dependencias policiales, tanto de la Guardia Civil como de la Policía Nacional y de la Ertzaintza

8 Javier ELZO, «Estrategias de seguridad integral para una ciudadanía democrática», en el marco de los Cursos de Verano de la UPV/EHU, en Donostia-San Sebastián el día 2 de septiembre de 2003. Creo que no está publicado.

no pueden liquidarse diciendo que responden a «consignas de la organización», por muy ciertas que sean esas consignas. Hay demasiados testimonios, algunos acreditados también por Amnistía Internacional, cuando no con sentencias firmes condenatorias que impiden obviarlas, por poca conciencia ética y humana que se pretenda. Tampoco aquí cabe mirar a otro lado. Toda persona, incluso un terrorista de la peor especie, y de esos, desgraciadamente, nuestra tierra ha dado más de un ejemplar en las últimas décadas, sigue siendo una persona humana y, como tal, sujeto de derechos inalienables. Creo que, como sucedió durante la Transición, la sociedad pública, más aún la publicada, parte de la sociedad ha decidido, en gran medida, mirar a otro lado en este punto. Personalmente, tengo la certeza moral de que los malos tratos y la tortura son una realidad en nuestra sociedad. El testimonio escrito del jesuita Txema Auzmendi, por poner una cara a esa realidad, director de Herri Irratia/Radio Popular en la ciudad de San Sebastián, detenido con motivo del cierre de Egunkaria, es sobrecogedor, y yo lo creo⁹.

Hace años, en la citada ponencia en el Instituto Internacional de Sociología Jurídica de Oñate, hablando de estas cosas, traje a colación un artículo de prensa del historiador Anthony Beevor que, bajo el significativo título de «España debe levantar el manto de silencio», decía cosas como estas:

Después de que Franco muriese en 1975, el mundo entero admiró el paso de España a una monarquía constitucional y a la democracia. Pero el proceso requirió que se llegase a lo que después se llamaría el pacto de olvido. Ningún general o torturador fue sometido a juicio. Ninguna comisión de la verdad analizó el pasado de España (...). Hoy, el pacto de

9 Cabría hacer un apartado específico sobre el tema de la tortura en el País Vasco. Me ocupé del tema en varias ocasiones. Tengo a mano un texto enviado al grupo Vocento el 2 de mayo de 2004, y publicado poco después, al menos en *El Correo* y en *El Diario Vasco*, bajo el título de «La tortura todavía». Pero hay mucha más, y más importante, información al respecto. No tengo aquí espacio para trasladar algunas palabras del jesuita Txema Auzmendi de su paso por comisaría en el relato que redactó a su salida y que me entregó personalmente.

olvido debe romperse, aunque solo sea para que todos los españoles puedan comprender cómo sucedió la tragedia.

Anthony Beevor termina su artículo con estas palabras:

Lo que España necesita ahora es un pacto de recuerdo, no de olvido, pero debe enfocar la memoria de un modo completamente distinto: uno que evite los fantasmas propagandísticos del pasado que se alimentan a sí mismos; uno que reconozca libremente las peligrosas consecuencias de negarse a transigir. Los españoles tienen muchas y grandes virtudes, especialmente la generosidad, la imaginación, el sentido del humor, el valor, el orgullo y la determinación. Pero no suelen distinguirse por intentar comprender el punto de vista del adversario. Es un vicio infravalorado. La tragedia de la Guerra Civil es sin duda el recordatorio más fuerte del peligro de despreciarlo¹⁰.

Hago más sus palabras. Comprenderán que haya dicho repetidamente en diversos foros y artículos de prensa que la gestión de las víctimas en la transición política española no sea precisamente un modelo a seguir. Y no me sirve que me digan que el final de ETA no es equiparable al final del franquismo. Nunca hay dos situaciones totalmente equiparables. Ahora no hay dos bandos enfrentados, ciertamente, pero hay algo perfectamente trasladable: la necesidad de entender el punto de vista del adversario, lo que no quiere decir aceptarlo, por supuesto. Pero, ¿han aceptado alguna vez los «nacionales» el punto de vista de los «republicanos» y viceversa? Es difícil ponerse en el lugar del otro, abrirse a la razón, más aún a «su» razón, a «su» vida, a «sus» pasiones, que se nos aparecen como una «sin» razón total. Pero la compasión nace de esa posibilidad de entrar en las pasiones del otro. Asimismo, la compasión (padecer «con») es el mayor antídoto del odio, cuna matriz del fanatismo, con el cual nada es posible.

Yo también creo, con Beevor, que ese es un «vicio infravalorado», y a los que, voluntaria y conscientemente hemos intentado superar ese «vicio» se nos ha tachado, como poco, de equidistantes, tibios o confu-

10 *El País*, 25 de junio de 2006.

sos. Y no faltarán quienes, tras leer estas líneas, me volverán a acusar de lo mismo.

No hay un relato único de este medio siglo de violencia terrorista. Hay diferentes relatos que deben ser pronunciados y escuchados. El pensador Tzvetan Todorov escribe que

los individuos y los grupos tienen el derecho de saber y, por tanto, de conocer y dar a conocer su propia historia; no corresponde al poder central (del Estado) prohibírsele o permitirsele. Por ello la ley Gayssot que sanciona las elucubraciones negacionistas (del holocausto) no es bienvenida, incluso si responde a buenas intenciones: no corresponde a la ley contar la historia: le basta con castigar la difamación o la incitación al odio racial¹¹ (yo eliminaría el epíteto racial, me basta el sustantivo).

Ciertamente, no todos los relatos merecen el mismo juicio ético, el de los asesinos y el de los asesinados, el de los torturadores y el de los torturados, el del victimario y el de la víctima, el del que prioriza el valor de su patria (sea esta la que sea) sobre el de la persona concreta. Pero solamente la escucha de los diferentes relatos permitirá que el juicio ético sea más ecuánime.

En la estela de Jordi Ibáñez sostengo que hay que ir poniendo los cimientos para una memoria compartida. No una memoria única, pero tampoco una memoria selectiva, luego fragmentada. Siguiendo el símil de Ibáñez: «La memoria no se comparte como se comparte el pan, pero sí como se comparte una mesa». Lo explica así: «Cada uno aporta su trozo de vida, y la suma final, una suma en la que nunca lo individual queda subsumido en lo colectivo, da esa idea de memoria compartida»¹². En mesas separadas, eso es imposible. En una misma mesa, aún cada uno con su historia particular, al menos escucha la historia del otro y puede compartir su memoria y, en su caso, su sufrimiento.

11 En *Los abusos de la memoria*, Barcelona, Paidós, 2005, p. 16. Citado por Jordi IBÁÑEZ, *Antígona y el duelo*. Barcelona, Ensayos Tusquets, 2009, p. 43. La ley Gayssot, entre otros, con los objetivos arriba expuesto por Todorov, es una ley francesa promulgada el 13 de julio de 1990.

12 En *Antígona y el duelo*, *op. cit.*, p. 34.

Claro que, líneas más adelante, escribirá Ibáñez que para llegar ahí es preciso reconocer a todos los muertos, «también a los de los otros como víctimas», recordando unas palabras del president Pasqual Maragall en el Fossar de la Pedrera en Montjuïc, en octubre de 2004, cuando afirmó que «algún día» los nombres de las víctimas de los «paseillos republicanos incontrolados», que también yacen olvidados en este lugar, deberían ser recordados como actualmente lo son los de los fusilados por el franquismo. Los que tenemos bastantes años sabemos, porque lo hemos vivido, que durante los largos años del franquismo la memoria solamente recordaba a los «caídos por Dios y por España». Pero, recientemente, escucho voces (y no quiero citar nombres) donde se reivindica, única o mayoritariamente, la memoria de las víctimas del franquismo (y no niego la necesidad de hacerlo cuando, de muchos, aún no sabemos ni dónde están enterrados), arguyendo, precisamente, que durante el franquismo las «suyas» ya recibieron su reconocimiento¹³.

Como ya he escrito¹⁴, estimo que Euskadi necesita, ya, revisar su historia, levantar el velo de los silencios sobre todas las víctimas. Necesitamos conocer la verdad. Toda la verdad. Euskadi necesita un enorme ejercicio de verdad y humildad. Necesitamos no uno sino ciento y un estudios con los que desempolvar tanta miseria, tanto olvido, tanto odio, tanto fanatismo. Necesitamos escuchar más relatos, muchos relatos de tanta gente que ha sufrido tanto. Necesitamos avanzar en organismos, de diferente sensibilidad política, que busquen la verdad y la reconciliación. Si el término *reconciliación* les causa problemas, por utópico o por-

13 Ibáñez, en el epílogo de su libro, citando a Santos Juliá, dirá que «no es admisible que se hable de *víctimas* cuando lo son del fascismo, y de *fallecidos* cuando lo son del furor revolucionario que se desató como reacción al golpe militar» (p. 349). Algo de eso también hemos vivido en Euskadi con algunos asesinatos de ETA relatados con expresiones como «fallecidos como consecuencia del conflicto».

14 En el texto «Alegato por la reconciliación en Euskadi», leído con motivo de la concesión del Premio Eusko Ikaskuntza-Caja Laboral de 2009, ya publicado por Eusko Ikaskuntza con el conjunto de discursos del acto de entrega del premio. San Sebastián, Eusko Ikaskuntza, 2010.

que apela en exceso a las motivaciones últimas de las personas, lo que comprendo, utilicen el de convivencia o el de concordia —ya lo dicho más arriba— pero no lo rebajen al de coexistencia pacífica.

Sostengo una reconciliación (o convivencia, o concordia) basada en los valores básicos del respeto a los derechos humanos de todas las personas y al reconocimiento del daño causado por parte de todos los victimarios a sus víctimas. Solamente así podemos mirar el futuro de Euskadi en la pluralidad de relatos, una Euskadi que no se desangre simbólicamente en la acumulación usurera de los solos relatos de los «míos». Entretanto, pues ETA aún sigue ahí, sostengamos la labor de la policía en la detención de sus miembros cuyo lugar natural en un Estado de derecho es la cárcel, si un juicio justo así lo falla.

Pero tampoco olvidemos, pues estamos en un Estado de derecho, que los presos y detenidos, hayan hecho lo que hayan hecho, siguen siendo personas humanas y la privación de libertad es eso, privación de libertad y nada más. Todo maltrato o tortura debe ser proscrito y perseguido judicialmente. Quiero añadir que, todavía, las caravanas de familiares de presos a lugares lejanos y, a veces, la forma como están organizadas sus visitas, además de inhumanas, no son precisamente medidas que favorezcan la concordia y futura pacificación de Euskadi. Además, nadie salvo los propios afectados hablan de ello. En particular, los medios de comunicación tan sensibles —y se agradece— ante los inmigrantes que nos llegan en pateras, no dicen palabra alguna ante este hecho. La justicia, más allá de ejemplar o restauradora, ha de ser simplemente justa. La justicia podrá parecer excesiva cuando el daño causado ha sido tan prolongado y, en el caso de algunas víctimas de ETA, tanto tiempo silenciado. Pero la justicia no debe ser excepcional y «a la carta», según el momento y circunstancias políticas concretas. De nuevo la historia nos puede ayudar a ver claro. Creo que no necesito poner ejemplos.

El azar ha hecho que estos últimos tiempos haya releído las cartas a un amigo alemán de Albert Camus. Voy a traer aquí un párrafo de su cuarta y última carta. Dice así:

Al mismo tiempo que juzgaré atroz vuestra conducta, me acordaré de que vosotros y nosotros partimos de la misma soledad, que vosotros y nosotros, vivimos con toda Europa en la misma tragedia de la inteligencia. Y, a pesar de vosotros mismos, yo os seguiré manteniendo la denominación de hombre. Para ser fieles a nuestra fe [a los ideales de justicia] nos hemos esforzado en respetar en vosotros lo que vosotros no habéis respetado en los demás (...). Al final de este combate, en el seno de esta ciudad [París] que presenta el rostro del infierno, por encima de todas las torturas infligidas a los nuestros, a pesar de nuestros muertos desfigurados y de nuestras aldeas de huérfanos, yo puedo deciros que, en el momento mismo en el que vamos a destruirlos sin piedad, no nos embarga el odio hacia vosotros. Y si mañana, como tantos otros, fuéramos a morir, seguiríamos sin odio¹⁵.

Podría citar testimonios de víctimas, perseguidos, acosados y torturados en Euskadi del mismo tenor. Pero aún no tenemos la distancia suficiente para separar el testimonio del nombre de la persona que lo emite. Aquí también ahorraré nombres. Pero tengo la esperanza de que estos testimonios iluminarán el futuro en paz y convivencia que todos queremos para Euskadi.

15 Albert CAMUS, *Cartas a un amigo alemán*, 4.ª carta, escrita en julio de 1944. Traducción de J. E. de la edición de Folio Gallimard, París, 1948, reedición de 2010. En el prólogo a la primera edición fuera de Francia, Camus escribe «son escritos de circunstancia (redactados en la clandestinidad) y que pueden tener un aire de injusticia. Si hubiera que escribir sobre la Alemania vencida habría que tener un lenguaje un tanto diferente. Pero quisiera eliminar un malentendido. Cuando el autor de estas cartas dice “vosotros”, no se refiere a “vosotros los alemanes” sino a “vosotros los nazis”. Cuando escribe “nosotros”, no significa siempre “nosotros los franceses”, sino nosotros “europeos libres”. Son dos actitudes las que opongo no dos naciones...». Termina su introducción pidiendo al lector que lea estas *Cartas a un amigo* como un documento de la lucha contra la violencia.

5. Las víctimas, la justicia y la sociedad ante el proceso de reconciliación

Las víctimas también pueden ayudar en esta labor. Es muy difícil pero no imposible. Me viene a la memoria Manuel Fraga Iribarne presentando en sociedad, por así decirlo, a Santiago Carrillo¹⁶. Sé que abordo un terreno en el que las sensibilidades están en carne viva. Créanme que no me cuesta entenderlo. Tanto que me voy a servir de dos ejemplos voluntariamente alejados de nuestra situación y sin significación política alguna pero sí en el corazón del daño causado en las víctimas. Quiero con esos casos reflejar mi forma de ver las cosas. Lo escribí en *Bake Hitzak*, órgano de Gesto por la Paz, movimiento que, si bien tuvo el reconocimiento por su esfuerzo a la Concordia en los Premios Príncipe de Asturias, fue después olvidado, cuando no denostado, indicador de un clima que, hay que decirlo sin ambages, poco hace por la reconciliación¹⁷. ¡Qué cosas no se escribieron contra Gesto por la Paz! Afortunadamente, cuando escribo estas líneas, esas voces ya se han callado. ¿Avergonzadas? Lo dudo.

Reflexionaba en *Bake Hitzak* sobre la relación entre las víctimas y el cumplimiento íntegro de las penas, y me serví entonces de dos situaciones reales: un hombre que pasó cuarenta y un años en la cárcel y la de dos jóvenes que al cabo de ocho años salieron reinsertados. En ambos casos se trata de penados que han cometido crímenes particularmente crueles en la figura de niños. Lucien Léger, de 68 años, estuvo cuarenta y un años detenido en Francia por el asesinato de un chaval de 11 años. Entre los años 1985 y 1997, la Comisión de Aplicación de Penas, en nueve ocasiones, se había pronunciado por su libertad provisional. Siempre fue denegada. Entre otras razones se argumentaba que la familia de la víctima había jurado, en repetidas ocasiones, que mataría a Léger si sa-

16 Di este ejemplo en mi conferencia en Iruña en 2006 a la que me he referido con anterioridad. Una señora se levantó y con voz firme me dijo que ella no debía nada a Fraga. Se llevó el aplauso de la tarde.

17 Javier ELZO, «Con una imposible distancia», en *Bake Hitzak/ Palabras de Paz*, Gesto por la Paz, 59 (2005), pp. 21-26.

lía de la cárcel. La justicia decía también que a medida que pasaba más tiempo en la cárcel las posibilidades de reinserción se hacían menores. ¡Triste confesión! Pero una mujer panadera llevaba doce años diciendo que lo acogería en su casa y el detenido ya tenía trabajo comprometido con la Cruz Roja. Al fin, el 3 de octubre de 2005 salió de la cárcel.

El segundo ejemplo sucedió en Inglaterra. En junio de 2001 nos enteramos de que dos criminales, con 18 años de edad, provistos de nuevas identidades, fueron puestos en libertad tras haber apaleado hasta la muerte ocho años antes a un niño de dos años de edad, drama que sucedió en Liverpool y llenó las primeras páginas de la prensa occidental, como se recordará. La decisión de la justicia británica plantea, en toda su crudeza, las relaciones entre los asesinos y sus víctimas. Las víctimas, los padres del pequeño James, se dicen desolados, piensan que «el crimen es rentable» y que, al menos, John y Robert, sus asesinos, tenían que haber pasado los quince años a los que fueron condenados en la cárcel. La justicia británica juzgó que los dos criminales ya estaban en condiciones de ser reinsertados en la sociedad, que su permanencia en la cárcel no solamente no era necesaria, cumplida su finalidad primera de lograr su reinserción, sino que podría ser perjudicial, máxime si lo hacían, cumplidos ya los 18 años, en una cárcel para adultos.

Escribí unas líneas hace muchos años sobre este segundo episodio en *El Periódico de Catalunya* y concluí afirmando que

la justicia británica nos ha hecho un gran servicio. Las víctimas deben ser reconocidas y ayudadas, moral y económicamente si fuera preciso, pero no debe hacerse justicia desde el exclusivo punto de vista de las víctimas. En muchos casos nunca se sentirían suficientemente recompensadas. Y se entiende. Para unos padres no hay pena suficiente para «compensar» el asesinato de un niño de dos años, su propio hijo, torturado a muerte. Pero el asesino, o el torturador, sigue siendo una persona humana y con capacidad de regeneración. Que la justicia británica lo haya logrado en el caso de John y Robert, los asesinos de James, es un gran éxito que les honra. Que haya tenido el coraje de liberarlos honra al género humano.

Terminaba mi reflexión diciendo que «desde mi casa en San Sebastián lo contemplo con envidia y me pregunto cuándo podré escribir algo similar de los miembros de ETA. Claro que, para ello, estos tienen que

empezar por querer insertarse en nuestra sociedad sin pretender imponernos, a base de bombazos y asesinatos, la suya»¹⁸. Todavía tendrían que pasar diez largos años antes de que ETA aparcara las armas.

Habrán entendido ustedes que mi posición, en los dos casos que presento, es la de la justicia británica, mientras aborrezco la de la francesa. Como se podía leer en *Le Monde* años antes de la excarcelación (18 de febrero de 2000): «¿Cómo es posible que se haya permitido que un preso pase treinta y seis años en la cárcel? ¿No ha pagado ya por su crimen? Manteniéndolo en la cárcel, no se han creado las condiciones para una reinserción imposible? Pero, ¿importa eso a los padres de las víctimas?».

Comprendo a los padres de los niños francés e inglés. Pero no todos han reaccionado así en la vida. Hace años leí que un cura valenciano, Eugenio Laguarda, sobrevivió después de ser torturado y recibir un tiro en la cabeza el año 1936. Concluida la Guerra Civil, los milicianos que lo torturaron y dispararon fueron condenados a muerte, pero gracias a una carta que Laguarda dirigió al juez se les perdonó la vida.

6. Sobre la impunidad

La denominada doctrina Parot se basa en un dictamen del Tribunal Supremo de febrero de 2006 —que avaló el Tribunal Constitucional en marzo de 2012, cuando ratificó su aplicación en veintiocho de los treinta y un recursos presentados por presos de ETA— por el que la ejecución de la totalidad de la condena comienza con las penas más graves y los beneficios se aplican individualmente para cada una de ellas, y no sobre el máximo legal de treinta años de permanencia en prisión. De este modo, una vez cumplida la pena más grave, se debe cumplir la siguiente, y así sucesivamente hasta el límite legal, lo que alarga la estancia en la cárcel.

En julio de 2012, después de que Inés Del Río recurriera su caso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), este tribunal

18 Javier ELZO, *El Periódico de Catalunya*, 25 de junio de 2001.

concluyó que su aplicación fue «irregular» y que las autoridades españolas debían ponerla en libertad lo antes posible. El Gobierno español, a su vez, recurrió la sentencia de julio de 2012 del TEDH; sin embargo, su Gran Sala, compuesta por diecisiete magistrados de otros tantos países, la ratificó el 21 de octubre de 2013. Aunque solamente aborda el caso de Inés del Río, sus conclusiones van a tener efectos prácticos a todos los presos a quienes se les hubiera aplicado la misma doctrina Parot. El TEDH, entre otras razones, había argumentado que «con Inés del Río se había producido una *aplicación retroactiva* y, por tanto, errónea de la nueva interpretación jurídica del cálculo de las redenciones de condena».

Joaquín Giménez, magistrado de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, que ejerció con anterioridad de magistrado en San Sebastián y como presidente de la Audiencia en Bilbao, en una entrevista en *El Diario Vasco* el 22 de octubre de 2013 cuando se produjo el fallo del TEDH, respondía a un pregunta diciendo que

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos viene a recoger la tesis fundamental de los tres compañeros de la Sala Segunda que hicimos el voto particular (contra la sentencia que avaló mayoritariamente la doctrina Parot) porque nos parecía de justicia hacerlo. Uno de los principios del Derecho penal es que las interpretaciones de la leyes, sobre todo cuando hay un giro de 180 grados, como en este caso, tienen que tener una proyección de futuro, nunca retroactiva, máxime cuando va contra el reo.

Los representantes del Gobierno español habían afirmado que el fin de la doctrina Parot conllevaría la puesta en libertad, antes de cumplir treinta años de prisión gracias a los beneficios penitenciarios, de cincuenta y cuatro terroristas de ETA, siete del GRAPO, uno del GAL y catorce presos comunes, uno de ellos condenado por setenta y cuatro violaciones.

¿Cuál es la pena justa? O, si se prefiere, ¿cuántos años debe pasar en prisión un terrorista que haya asesinado? Es una pregunta a la que no tengo respuesta más allá de decir que la pena debe ser proporcionada al daño cometido y que nunca hay que olvidar que, según la Constitución española (artículo 25.2), «las penas privativas de libertad y las medidas de seguridad estarán orientadas hacia la reeducación y reinserción social y no podrán consistir en trabajos forzados».

Creo que hay un acuerdo generalizado en decir que, desde el 1978, cuando se aprobó la Constitución, el Código Penal es cada vez más estricto, treinta años de cárcel como máximo en la actualidad, y ya se habla de cuarenta años y de prisión indefinida revisable. También creo poder decir hay un acuerdo generalizado en pensar que la reeducación y reinserción social de los presos no ocupa, ni mucho menos, en la actualidad un interés evidente en la sociedad y en la Administración española. Menos aún en los medios de comunicación social, notarios de los meandros sociales de quienes viven.

No he realizado un cómputo de los años de cárcel que han cumplido los presos. Pero hay muchas diferencias, incluso con la misma ley penal. No voy a detenerme aquí en este punto. Solamente diré que, salvo error por mi parte, el preso etarra que más años pasó en prisión fue José María Sagarduy Moja, Gatza, que salió de la prisión de Jaén el 12 de marzo de 2013 tras treinta y un años en prisión. Desde que se revocó la ley Parot, al día de hoy (2 de noviembre de 2013), han salido de la cárcel, salvo error por mi parte, dos personas en cumplimiento de la sentencia del TEDH: Inés del Río y Juan Manuel Piriz López. La primera salió de cárcel tras haber cumplido veintiséis años de cárcel y tres meses. Sin la doctrina Parot, lo hubiera hecho tres años y nueve meses después. Según la sentencia del TEDH, ha estado ocho años de más en la cárcel. Estaba condenada, entre otras causas, por veinticuatro asesinatos.

Las reacciones que suscitó la sentencia del TEDH avergonzarán a muchos cuando las lean más adelante con la mente calmada. No voy a trasladar aquí ninguna de entre las más sangrantes e hirientes proferidas por algunas asociaciones de víctimas del terrorismo de ETA. Son los últimos a los que me dirigiría. Pero lo que se puede leer en algún editorial de prensa es imperdonable. Y voy a citar el que me es más próximo en mi vida pues en él escribo desde hace treinta años y últimamente con una periodicidad semanal, *El Diario Vasco*, del grupo Vocento (pero no intenten leerlo, salvo que paguen... si consiguen entrar a su web de pago). Dice así:

Puede resultar incomprensible y hasta hiriente que reclusos condenados a cientos de años de cárcel por haber convertido la vida de algunos de sus conciudadanos en mero objeto de la inquina totalitaria se vean legi-

timados para reclamar que se les aplique la Ley con las máximas garantías para sus derechos como humanos. Como es abominable que la izquierda abertzale muestre con algarabía su satisfacción ante una sentencia que cuando menos debiera invitar a sus supuestos beneficiarios a la moderación. O criticable que el Gobierno vasco reciba con entusiasmo algo que obliga a todas las instituciones a tener muy en cuenta los desgarros que provoca en las víctimas. Pero la democracia no comenzó a corregir hasta 1995 el lacerante absurdo de que un asesinato merezca los mismos años de cárcel que veintitantos muertos (editorial de *El Diario Vasco* del 22 de febrero de 2013).

Cabría matizar las cuatro afirmaciones pero, por su repetición en otros medios, me limito a la última: «Hasta 1995 el lacerante absurdo de que un asesinato merezca los mismos años de cárcel que veintitantos muertos». No es verdad, ni antes ni después de 1995, que las sentencias hayan sido las mismas para un asesinato que para veintitantos, pero sí puede suceder, tras la aplicación en España de la doctrina Parot, en las excarcelaciones. Lo que no es el caso en las habidas hasta el momento, en absoluto. Para no perdernos, me limito a señalar que Inés del Río, condenada por veinticuatro asesinatos, en virtud de la aplicación en España de la doctrina Parot, hubiera salido de la cárcel tras haber cumplido una sentencia de treinta años, la misma sentencia que hubiera cumplido Juan Manuel Piriz López, condenado a principios de los ochenta por el asesinato de un exmilitante de la organización ETA (Solaun), entre otros delitos, a sesenta y un años de cárcel. Salió de prisión tras haber cumplido veintinueve años de cárcel. Con la sentencia del TEDH, ha salido un año antes. Repito: Inés del Río, condenada por veinticuatro asesinatos a treinta años de prisión por aplicación de la doctrina Parot, salió de la cárcel, gracias a la revocación de la doctrina Parot, con veintiséis años y tres meses. Juan Manuel Piriz, con un solo asesinato (uno solo ya es demasiado), también condenado a treinta años de cárcel, de hecho, salió tras pasar veintinueve en la cárcel gracias a la revocación de la doctrina Parot.

¿Cuál es la sentencia justa? ¿Dónde comienza la impunidad? ¿Cabe hablar de impunidad tras haber pasado treinta años de su vida en la cárcel?

II. Unas reflexiones sobre las víctimas

1. ¿Quiénes son víctimas?

No ha habido acuerdo en la comunidad autónoma vasca sobre quiénes deben considerarse víctimas. A veces se limitaba a las víctimas del terrorismo; a veces se añadía a las provocadas por los GAL o el Batallón Vasco Español o la Triple A; también a las que padecieron torturas policiales; sin olvidar a los familiares de presos, muertos en accidente de carretera cuando iban a visitarlos a las cárceles. Para el obispo Juan María Uriarte, «todos aquellos de cualquier signo que en esta confrontación han padecido una agresión *injusta* [el subrayado es del autor] que vulnera gravemente sus derechos humanos intangibles requerirían, a mi juicio, el apelativo y el reconocimiento de víctima». Pero hay que distinguir unas víctimas de otras.

- *Según el victimario*. Así, las víctimas ocasionadas por ETA requirieron una destacada valoración propia y específica. También las provocadas por el llamado contraterrorismo, «pues la violencia fue consumada por fuerzas paraestatales, para policiales o para militares vinculadas en un grado u otro al mismo Estado». De los que yo distinguiría las víctimas provocadas por los malos tratos y torturas policiales, algunas con consecuencia de muerte.
- *Según la gravedad de la violencia padecida*. Algunos murieron como consecuencia de la violencia padecida. Otros padecieron secuelas físicas, psíquicas, económicas, etc., de diversa entidad.

Hay víctimas inocentes y otras que no lo son, pues hay víctimas que también han sido *injustamente* agresoras.

Es obvio, pero me parece preciso anotar lo, que un policía en el ejercicio de su labor represora, por ejemplo, deteniendo a un comando de ETA, con consecuencia de la muerte de un etarra, no es un agresor, no es, en absoluto, un victimario, como a veces pretende el mundo etarra. Estamos ante un policía que cumple con su deber, incluso arriesgando su vida. Otra cosa es que le aplique malos tratos o torture al detenido en comisaría, haya o no consecuencia de muerte. Aquí se convierte en

victimario, con la gravedad añadida de que es un funcionario de un Estado de derecho. En alguna ocasión he escrito que la policía debe ser contundente en la calle (a la hora de detener a un terrorista) y exquisita en comisaría. Desgraciadamente, durante demasiados años fue exactamente al revés, «exquisita» en la calle y especialista en aplicar malos tratos, cuando no torturas, en comisaría.

2. No hay simetría entre las violencias, menos aún, equidistancia, entre victimarios y víctimas

Personalmente, sostengo que el terrorismo de ETA tiene su propia especificidad e, independientemente de las actuaciones antiterroristas y de las torturas (con frecuencia más que esporádicas), el totalitarismo de ETA y sus actos terroristas (sin olvidar a quienes los jalearon, justificaron o miraron a otro lado) exigen una condena considerada en sí misma, sin necesidad de mirar (aun sin olvidar) ni comparar con otras manifestaciones de violencia. No estamos en una situación de simetría (dos colectivos o dos comunidades que se enfrentan), sino en lo que, a falta de término mejor, denominaría como una situación de violencia asimétrica: un colectivo que, en una situación de democracia, decide hacer uso de la violencia terrorista con el objeto de alcanzar unos objetivos políticos. Fue la decisión de ETA en abril de 1977 en las conversaciones de Txiberta. Y, después de la amnistía de junio del mismo año, cuando ya no quedaba ningún preso de ETA en las cárceles, decidió volver al asesinato.

Es esta una cuestión a la que he dedicado mucho espacio. La violencia de ETA no se justifica, en absoluto, por la existencia de una supuesta injusticia política y social hacia el pueblo vasco¹⁹. La violencia de ETA es consecuencia de una decisión propia de ETA de ejercer el terror con la pretensión de obtener sus objetivos. De ahí que hablemos de violencia

19 Ver, por ejemplo, «The Problem of violence in the Basque Country» (pp. 203-210), en J. S. GRISOLÍA *et al.*, *Violence: From Biology to Society*, Ámsterdam, Elsevier Science, B.V., 1997, 287 páginas. Después he reproducido la tesis central de ese texto en innumerables publicaciones.

terrorista. Y debe ser condenada en sí misma, independientemente de lo que hicieran los demás, sin comparaciones, equiparaciones, equidistancias o simetrías. Cada palo debe aguantar su vela.

3. ¿Se justifica la asimetría en las decisiones penitenciarias entre diferentes victimarios?

Dicho lo anterior, ¿se justificaría, en consecuencia, una asimetría en las sentencias judiciales, luego, en el cumplimiento de las penas, esto es, en la política penitenciaria, ante delitos similares? La respuesta obviamente es negativa, pero es imposible no reconocer que en la práctica así ha sido. En el caso de los crímenes de ETA, ha habido una acentuación creciente de sus penas. Lo afirmó claramente en un seminario de Deusto Josep Tamarit Sumalla en su ponencia, que puede leerse en la publicación del seminario, al afirmar que

(...) en relación con los delitos de terrorismo, tal como se ha denunciado desde diversos sectores jurídicos, dentro del Código Penal se ha ido creando un subsistema represivo respecto a estos delitos. El régimen de excepcionalidad punitiva alcanzó su máxima expresión a través de la Ley Orgánica 7/2003, mediante la cual la idea de «cumplimiento efectivo de las penas» se radicalizó hasta dar paso a lo que se ha denominado «cumplimiento íntegro», lo cual ha supuesto situar a los condenados por delitos de terrorismo prácticamente fuera del sistema penológico y penitenciario que, a partir de lo establecido en el artículo 25-2 de la Constitución española, está fundamentado en la finalidad de favorecer, o, al menos, hacer posible, la reinserción social del delincuente. La Ley Orgánica 5/2010 ha consolidado este modelo de excepcionalidad represiva en la regulación del periodo de seguridad (artículo 36 del Código Penal) y con la muy discutible introducción de la imprescriptibilidad de los delitos de terrorismo en que se haya causado la muerte de una persona (artículo 131-4 del Código Penal)²⁰.

Hasta aquí el profesor Tamarit.

20 Josep TAMARIT SUMALLA, «Justicia restaurativa y delitos de terrorismo: la respuesta del derecho vigente», en AA. VV., *Justicia para la convi-*

Por el contrario, las sentencias y, sobre todo, el cumplimiento de las penas, en el caso de los abusos policiales, incluso con consecuencia de muerte, han sido mucho más livianas. Baste recordar, por su notoriedad, el caso del general Rodríguez Galindo, condenado a setenta y un años de prisión por el secuestro y asesinato de Lasa y Zabala y que el Tribunal Supremo elevó a setenta y cinco años. Pero, antes de cumplir cuatro años en prisión, por problemas de salud, el Ministerio del Interior decidió excarcelarlo.

4. Ni el *totum revolutum* de las violencias, ni el olvido de las «otras» violencias

Todo lo anterior me lleva a rechazar tanto la pretendida (por Bata-suna) simetría de las diferentes manifestaciones en Euskadi de la violencia de signo político, con consecuencia de muerte, como la práctica de la asimetría en las condenas y en sus cumplimientos penitenciarios según quienes sean los victimarios.

También quiero añadir que, si rechazable es la equiparación entre víctimas y victimarios, también lo es la disimetría en el juicio penal y penitenciario de los victimarios, entre unos y otros victimarios. Ya es grave, aunque humanamente comprensible, que cada cual se sienta más próximo de «sus» víctimas, como para que el Estado de derecho distinga unos u otros victimarios con delitos y comportamientos penitenciarios similares.

He de confesar una evidente incomodidad al escribir estas últimas líneas. Parecería que, con estas simetrías, equiparaciones y comparaciones, que obviamente rechazo pero a las que debo hacer referencia, al final, la violencia de ETA, los más de ochocientos asesinatos de ETA, el amedrentamiento de tantas personas (pienso en los han vivido el terror

vencia. Encuentro Justicia retributiva y restaurativa: su articulación en los delitos de terrorismo, Deusto Fórum, junio de 2012. Bilbao, Universidad de Deusto, 2012, pp. 67-84. Se pueden consultar los textos en Deusto Digital, Deusto Fórum.

etarra en las localidades pequeñas, así como en empresarios, policías, jueces, periodistas, etc.) y toda su consecuencia de víctimas quedarán como subsumidas bajo el magma indiferenciado de la «violencia que hemos padecido en el País Vasco (y no solo en el País Vasco, claro está), estos últimos cincuenta años», por quedarme con esas fechas. Es obvio que no. Ya he escrito más arriba que la violencia de ETA tiene su singularidad propia, no explicable, menos aún justificable, en otras violencias. Pero hay que decir también que la violencia terrorista de ETA no es la única violencia ilegítima que ha padecido el País Vasco en estos años.

Si queremos ir mas allá de llorar «nuestras» víctimas y fustigar «sus» victimarios (debiéramos hacer el esfuerzo personal de entender que todos y todas son nuestras víctimas y que todas y todos los victimarios son de nuestra condición humana), adoptar un Derecho penal justo (no me atrevo a entrar, por incompetencia personal manifiesta, en el huerto de la justicia restauradora o en el de la transicional) y pretendemos superar la mera coexistencia pacífica (de eso ya sabemos algo los que vivimos el franquismo) con el objeto de avanzar hacia la convivencia y la reconciliación social, habremos de tener en cuenta la complejidad del tema... Y aprender algo de los que ya han transitado por situaciones similares, aun sabiendo que nunca hay dos iguales. Tema complejo, sí, y que escapa a los límites de estas líneas. Baste apuntar el riesgo que conlleva abordarlo con miradas parciales, en el doble sentido del término *parcial* en castellano. Ahora quiero avanzar con unas reflexiones sobre la reconciliación y el perdón, sin olvidar la que realiza Mozart al término de su *Clemenza de Tito*.

III. Las condiciones de la reconciliación²¹

1. ¿Contraviene la reconciliación a la justicia?

Para algunos la reconciliación contraviene a la justicia pues:

- La consideran *innecesaria*. Grupos sociales enfrentados no tendrían por qué reconciliarse. La reconciliación es cosa de personas individuales. Se trata de algo privado e intersubjetivo. Es más una exigencia cristiana que un requerimiento social.
- La reconciliación es *imposible*, pues exige ir a la raíz del conflicto y llegar a una interpretación compartida de su origen, lo que la historia muestra que parece inviable, al menos, a corto y medio plazo, cuando aún las cicatrices son visibles.
- La reconciliación puede parecer una *infidelidad* a los deudos de las víctimas del conflicto con el riesgo añadido de que se pierdan en el olvido.
- La reconciliación es un *sinsentido* en el caso vasco, donde nunca ha habido dos bandos, sino uno, que ha agredido, y el otro, que se ha defendido. Lo único que cabe es que los agresores pidan perdón y, en su caso, los agredidos pueden, o no, perdonarlos.
- Además, algunas víctimas sienten la reconciliación como una *imposición* humillante. Muchas víctimas experimentan una poderosa resistencia a perdonar. También muchos victimarios se resisten a pedir perdón.
- Sin olvidar a aquellos para los que *reconciliación* equivale *impunidad*.

21 En este apartado sigo parcialmente reflexiones, con bastantes añadidos personales, de Juan María URIARTE en el libro citado, así como en su aportación «Reconciliación: una tarea delicada e ineludible», en Antoni SEGURA y Antoni BATISTA (dirs.), *Hablemos de reconciliación: un encuentro con víctimas del conflicto vasco* (con textos de Juan M.^a Uriarte, Roberto Manrique, Karmen Galdeano, Gorka Landaburu, Verónica Portell, Fernando Barrena, Rosa Lluch Bramon), Barcelona, Universitat de Barcelona, Publicacions i Edicions, 2013, pp. 21-41.

2. La reconciliación exige

- En todo Estado de derecho, con una administración de la Justicia mínimamente justa, la reconciliación presupone saldar las cuentas con la justicia.
- Aceptar la totalidad de los hechos violentos. No limitarse a subrayar los que «los nuestros», «los míos», han padecido; también los que «los otros» han sufrido. Sin la enumeración pormenorizada (aunque siempre abierta a la precisión) de las violencias habidas (y, más concretamente, las conculcaciones de los derechos humanos y su aceptación como tal conculcación) es imposible dar el paso siguiente de la valoración ética de los diferentes sufrimientos padecidos. No saldríamos del reducto de los míos.
- No solamente reconocer el daño causado (eso es lo mínimo exigible para comenzar a hablar), sino la afirmación de que nunca más se volverá a utilizar la violencia terrorista o la injusta violencia antiterrorista. La reconciliación exige una promesa de futuro. No se puede asesinar ni torturar en nombre de una idea.
- Debajo de la afirmación anterior está el principio de que los derechos humanos de las personas, de cada persona en su individualidad, son inviolables. Es la primacía de la persona humana por encima de cualquier otra causa o motivación. Si no se acepta este principio básico, no solamente no es posible la reconciliación. Tampoco es posible la resolución pacífica de los conflictos mediante diálogos deliberativos, respetuosos de todos, especialmente de los más vulnerables o los más débiles.
- «Reconciliarse supone previamente descubrir nuestra condición común de personas». La reconciliación exige, como condición sine qua non, la superación de la dialéctica «nosotros» y los «otros».
- La reconciliación exige reconocer, reparar y ayudar a las víctimas.

3. Transformar el sufrimiento en dolor

Según Schreiter, «en el sufrimiento la víctima no encuentra sentido para seguir viva y activa. Está bloqueada, paralizada por la intensidad de

su tragedia». El sufrimiento se convierte para Schreier en dolor «cuando la víctima, dentro de su aflicción, reencuentra motivos para vivir, amar, trabajar, mirar al futuro y servir. La vida recobra sentido. Los hijos, la profesión, el servicio cívico o eclesial, la ayuda a otras víctimas o a la entrega a la causa de la reconciliación la motivan para vivir y para amar».

Esta elaboración del duelo, señala Uriarte, debe hacerse con tacto, para no caer en el «cenáculo de la amargura», cuando a la víctima se le reafirma en el bloqueo del sufrimiento con un recuerdo constante, desmesurado y, ¡ay!, demasiadas veces teñido de odio hacia el victimario. Es un camino que conduce con alta probabilidad a que la víctima se convierta en cárcel de sí misma. Es lo que sucede cuando se pasa de la condición de víctima al estatus de víctima, como he tenido ocasión de escribir reiteradamente.

El «ministerio de la escucha»: la víctima necesita contar una y otra vez las atrocidades que ha vivido y contárselas a alguien que sepa escuchar con atención, con cercanía, pero sin retroalimentar el rencor y el sufrimiento. Como dice Uriarte, «la sanación comienza con la curación de la memoria».

Al agresor, además de ajustarle las cuentas con la justicia, también hay que sanarle. Tiene que ser autocrítico con su comportamiento, reconocer el mal que ha causado, decidir no volver a hacerlo. Es sabido que, en determinadas circunstancias, el encuentro entre victimarios y víctimas ha producido efectos benéficos para ambos²².

Ningún programa de reconciliación puede llevarse a cabo con éxito si los líderes encargados de realizarla no son personas reconciliadas. La reconciliación en Sudáfrica hubiera sido imposible si no hubiera sido promovida y liderada por una persona reconciliada como Nelson Mandela.

22 Véase el libro *Los ojos del otro*, *op. cit.*

4. Reconciliación y verdad, justicia, perdón y diálogo

Uriarte nos recuerda que la verdad, esto es, «un riguroso relato del pasado es necesario para la reconciliación: el acuerdo de los expertos en esta punto es total». Más aún: «Arrojar la luz sobre la verdad no es solo una condición sino parte integrante del proceso de reconciliación».

Superar el resentimiento y trabajar con el suficiente desapasionamiento en la necesaria búsqueda de la verdad. «Tal búsqueda no está exenta del riesgo de convertirse en una arma arrojada que impide la reconciliación, por lo que resulta necesario que la memoria que recuerda e investiga haya depuesto su carga de rencor y resentimiento y se haya abierto a escuchar la verdad de todos» (Uriarte). Escuchar la verdad de todos es una de las exigencias más difíciles de cumplir en esta era post ETA, quiero decir, en esta era en la que ETA ha declarado que no iba a atentar ya más. Particularmente, no pocas de las víctimas de ETA entienden que hacerlo así supondría subsumir la violencia de ETA entre las demás violencias hasta anularla. Es un tema clave al que hay que volver, pues vivimos en el resentimiento.

La Fundación Joxe Mari Kortaren Bidetik (Por el camino de Joxe Mari Korta) se constituyó con el objeto de difundir los valores e ideas que tanto defendió durante su vida Joxe Marti Korta, hasta que fue asesinado por ETA el 8 de agosto de 2001. Todos los años, ese 8 de agosto, algunos amigos de la fundación nos reunimos justo donde fue asesinado, en la entrada de su empresa. El año 2013 la fundación difundió en un comunicado, un «Decálogo sobre Convivencia y Reconciliación» del que transcribo el punto 8. Dice así:

La convivencia pacífica no puede construirse si no es sobre el diálogo y el respeto. Hay que hablar con todos los que quieren construir esa paz, aunque resulte doloroso. El verdadero diálogo hoy exige dos condiciones: a) superar el *silencio del miedo* y recuperar el *silencio del respeto*; sin esto último no es posible el respeto y consideración a las víctimas; y b) utilizar las palabras con *honestidad y precisión*, procurando, en la medida de lo posible, dar entrada a aquellas que nos puedan acercar. Hay que evitar

las palabras que solo buscan ofender y, en consecuencia, solo dificultan la convivencia».

No hace falta decir que suscribo plenamente la declaración. La demanda del «silencio del respeto», evocado en el decálogo, ha presidido y originado algunos silencios del presente texto.

IV. Unas reflexiones sobre la cuestión del perdón

Abordaré esquemáticamente tres cuestiones: pedir perdón, el acto de perdonar y el dilema entre la piedad y el rigor, sin olvidar la necesidad de saldar las deudas.

1. Pedir perdón

El general Paul Aussaresses fue responsable del servicio de información durante la guerra de Argelia entre los años 1955 y 1957. El año 2001, luego, cuarenta y cuatro después de la finalización de la guerra, publicó el libro *Servicios especiales: Argelia 1955-1957*²³, en el que reivindica las torturas practicadas bajo sus órdenes sin remordimiento alguno. Escribió: «Todo lo que hice era conforme a la deontología de todo militar en condiciones de guerra», lo que levantó airadas reacciones en Francia. Pero el general Aussaresses, entonces con 83 años de edad, se mantuvo en sus trece: «Un juicio no me da miedo. Volvería a decir lo mismo que he escrito en mi libro», declaró.

Valerio Morucci es uno de los cuatro terroristas de las Brigadas Rojas que secuestró en 1978 a Aldo Moro. Tras asesinar a Moro (probablemente, su jefe, Mario Moretti fue el ejecutor material), llamó a la familia de Moro para decirle donde se encontraba su cadáver, que él mismo condujo en una furgoneta. Condenado a cadena perpetua, «se disoció» públicamente de las Brigadas Rojas y salió de la cárcel quince años después. Entrevistado por *Le Monde* (28 de noviembre de 2011) mientras

23 En Éditions Perrin, 2001.

se tomaba un café en una terraza de París, reconocía que «fueron vencidos», que «ejecutando a Moro nos ahogamos en la sangre», pero, «sin pesar ni remordimiento», terminaba afirmando que «la lucha armada tenía un sentido en aquellos tiempos».

Me refiero, a continuación, a uno de esos libros que cabe describir como escalofriante e imprescindible. Entender el horror desde dentro. Es el relato de Hoess, comandante del campo de exterminio de Auschwitz, del que extraigo aquí estos fragmentos²⁴:

Cuando durante el verano de 1941 [los historiadores piensan que probablemente Hoess se confunde y se trata de 1942] Himmler me ordenó personalmente preparar en Auschwitz una instalación destinada a la exterminación en masa, y me encargó, a mí mismo, de esta operación, yo no podía hacerme la menor idea de la envergadura de semejante empresa y del efecto que tendría.

Había ciertamente en esta orden algo de monstruoso que sobrepasaba de lejos las medidas precedentes. Pero los argumentos que me presentó hicieron aparecer sus instrucciones como perfectamente justificadas. Yo no tenía que reflexionar; yo tenía que ejecutar la consigna. Mi horizonte no era suficientemente vasto para permitir que formara un juicio personal sobre la necesidad de exterminar todos los judíos.

Desde el momento que el mismo Führer se había decidido a una *solución final del problema judío*, un miembro «chevroné» del partido nacional-socialista no tenía cuestiones que plantearse, máxime si era un oficial de las SS. «Führer ordena, nosotros te seguimos», significaba para nosotros mucho más que una simple fórmula, que un eslogan. Para nosotros esas palabras tenían valor de compromiso solemne. (...) En las conversaciones entre oficiales, cuando eran francas y directas, me planteaban

24 Yo he leído y trabajado con el texto en francés de Rudolf HOESS *Le Commandant d'Auschwitz parle*, París, Éditions La Découverte, 1995, 2005, edición a la que corresponden las páginas que cito en el texto. Contiene un excelente prefacio y conclusión de Geneviève Decrop, historiadora autora del libro *De los campos al genocidio: la política de lo impensable*, original en francés, PUG, 1995. Hay una edición del libro de Hoess en castellano, *Yo, comandante de Auschwitz* (Barcelona, Ediciones B, 2009), con una introducción de Primo Levi que no he leído.

la misma cuestión: «¿Es verdaderamente necesario eliminar centenares de miles de mujeres y de niños?». En el secreto del corazón me lo planteaba también, constantemente. Pero, para consolarlos y tranquilizarlos, no tenía más que una respuesta posible: invocar las órdenes del Führer. Estaba obligado a decir que la exterminación de los judíos era necesaria a fin de liberar, de una vez por todas, Alemania y nuestra posteridad de nuestros mas encarnecidos enemigos (...).

Como en el pasado, me mantengo fiel a la filosofía del partido nacional-socialista. Cuando desde hace veinticinco años se ha adoptado una idea, a la que uno se adhiere cuerpo y alma, no se renuncia por que aquellos que debieron realizarla, los dirigentes del Estado nacional-socialista, hayan cometido errores y actos criminales que han levantado contra ellos el mundo entero y hundido en la miseria, por decenas de años, el porvenir del pueblo alemán. Por mi parte, soy incapaz de tal renuncia.

Hasta aquí Hoess.

He aquí tres ejemplos, uno de un responsable de torturas y torturador, otro, de un terrorista con delitos de sangre y el tercero, del comandante de Auschwitz, quienes, años después, los dos primeros muchos años después, ya que Hoess fue ahorcado el año 1947, justifican sus acciones en razón de una causa superior y no piden perdón. Incluso podrían reconocer el daño causado y pedir perdón pero, en el fondo de sí mismos, piensan que hicieron lo que tenían que hacer y legitiman sus acciones y su relato.

Iñaki García Arrizabalaga (hijo del delegado de Telefónica en Gipuzkoa, asesinado en 1980) piensa que para la izquierda abertzale pedir perdón «es una humillación, cuando yo creo que es todo lo contrario, es un signo revolucionario» (*El Diario Vasco*, 24 de diciembre de 2011). El mismo Iñaki, que en otra entrevista (*El País*, 25 de septiembre de 2011) decía, refiriéndose a encuentros que se están llevando a cabo en Nanclares, que «era la primera vez que un terrorista me pedía perdón» y que «ojalá hubiera más presos de ETA que transitaran por este mismo camino».

En efecto, son pocos los terroristas, torturadores u otros cercanos a ellos que pidan perdón. Pero, ¿aceptarían las víctimas esa petición de perdón? ¿La concederían?

2. ¿Perdonar?

Presento aquí tres reflexiones de diferentes víctimas sobre si entienden que deben perdonar: dos tras la Segunda Guerra Mundial; la tercera, una víctima de ETA.

Vladimir Yankélévitch (1903-1985), filósofo, músico y musicólogo, catedrático de Filosofía Moral en la Sorbona entre 1951 y 1979, escribió un texto el año 1971 titulado *¿Perdonar?* retomando unas reflexiones suyas con motivo de la polémica en Francia, el año 1965, «relativas a las prescripción de los crímenes hitlerianos». Prácticamente al final de su texto escribe:

(...) no hay reparaciones para lo irreparable. Nosotros no queremos vuestro dinero. Vuestros marcos nos horrorizan y más aún la intención muy alemana de ofrecérselos. No, las vacaciones no son todo; el turismo tampoco, ni los buenos viajes, ni los festivales, aunque sean austriacos [probablemente Yankélévitch, piensa en los festivales de Salzburg]. (...) Y como no se puede ser amigo de todos hemos optado por incordiar a los *amateurs* de hermanamientos franco-alemanes en vez de herir a los supervivientes del infierno²⁵.

Albert Camus, en *Cartas a un amigo alemán* (un amigo real en su vida), concretamente, en la 4.^a carta, escrita en julio de 1944, escribe:

Al mismo tiempo que juzgaré atroz vuestra conducta, me acordaré de que vosotros [los nazis, precisa Camus] y nosotros [los europeos libres, de nuevo Camus] partimos de la misma soledad, que vosotros y nosotros, vivimos con toda Europa en la misma tragedia de la inteligencia. Y, a pesar de vosotros mismos, yo os seguiré manteniendo la denominación de hombre. Para ser fieles a nuestra fe [a los ideales de justicia] nos hemos esforzado en respetar en vosotros lo que vosotros no habéis respetado en los demás. (...). Al final de este combate, en el seno de esta ciudad [París], que presenta el rostro del infierno, por encima de todas las torturas infligidas a los nuestros, a pesar de nuestros muertos desfigurados y de nuestras

25 Vladimir YANKÉLÉVITCH, *L'Imprescriptible*, París, Éditions du Seuil, 1986.

aldeas de huérfanos, yo puedo decirles que, en el momento mismo en el que vamos a destruirlos sin piedad, no nos embarga el odio hacia vosotros. Y si mañana, como tantos otros, fuéramos a morir, seguiríamos sin odio²⁶.

No puedo leer estas líneas de Camus sin estremecerme.

El 21 de octubre de 2011, al día siguiente del anuncio de ETA del cese definitivo de su actividad armada, participé en un programa de TV3 en Barcelona. Estaba en el plató Eulalia Llach, una de las hijas de Ernest Llach, asesinado por ETA. En su intervención animó a la sociedad vasca para hablar y dialogar sin deseos de venganza sobre el futuro abierto, insistió en desear lo mejor para todos y que quería transmitir toda su energía positiva para recorrer el camino pendiente. Quería ayudar, no presionar ni dirigir hacia ninguna parte. Nos impactó a todos.

Ninguna palabra de más, ninguna manifestación de odio, ninguna descalificación innecesaria, nada de que nadie se pudiera en ninguna cárcel. Dijo en algún momento, y lo apuntó con la máxima humildad y prudencia, que, desde su punto de vista, lo que ahora parecía abonarse y apoyarse por casi todos —o cuando menos por muchos— era lo que su padre defendió con tenacidad y coraje y con mucha incompreensión. No le faltaba razón (texto que leí y anoté en relación a la intervención de Eulalia, pero he perdido la referencia de quién y dónde lo manifestó).

No hay acuerdo entre los victimarios en pedir perdón, ni lo hay entre las víctimas en concederlo. En efecto, constatamos que ni las víctimas ni los victimarios conforman universos uniformes. Por un lado, los miembros de ETA, los presos de ETA, no piensan ni actúan de la misma manera cuando se refieren a sus víctimas. Algunos, muy pocos, han pedido perdón. Otros lamentan lo sucedido, reconocen el daño causado. Muchos miran hacia otro lado y piensan que hicieron lo que tenían que hacer.

Las víctimas tampoco piensan todas de la misma manera. Algunas piden el cumplimiento íntegro de las penas; incluso que «se pudran en

26 Albert CAMUS, *Lettres à un ami aleman*, París, Gallimard, 1948, reed. 2010.

las cárceles». Otras no quieren saber nada de la petición de perdón de sus victimarios, sin que falten las que perdonan y quieren que se abra otra vida para todos. ¿Se puede conciliar el mal causado con la justicia y la reconciliación? Rotundamente, sí. Las experiencias que hemos visto, relatadas en el ya citado libro *Los ojos del otro*, lo muestran. Algunos más hemos ofrecido en este texto y podríamos ofrecer bastantes más.

3. La piedad y el rigor

El colectivo Egin Dezagun Bidea, convocante de la gran manifestación en Bilbao del domingo 8 de enero de 2012 en apoyo a los presos de ETA, realizó al día siguiente unas reflexiones al respecto. Del resumen de Europa Press extraigo lo siguiente: «Asimismo, han recordado a las formaciones, agentes e instituciones que afirman que los derechos de los presos deben ser respetados, pero no estuvieron en la manifestación», que es el momento «de pasar de las palabras a los hechos» y «convertir de forma práctica los discursos mostrando respeto a movilizaciones tan gigantescas». Dos ideas me irritaron.

En primer lugar, es cierto que hay que mostrar «respeto a movilizaciones tan gigantescas» pero me permito recordar la manifestación, también en Bilbao, el 12 de julio de 1997, donde una multitud exigimos a ETA la liberación de Miguel Ángel Blanco y a las dos horas, con desprecio absoluto a su vida y a la voluntad de los ciudadanos vascos, lo asesinó fríamente en un monte de Gipuzkoa. La izquierda abertzale ni participó en aquella manifestación ni condenó el asesinato. Y no basta decir que eran otros tiempos. Los derechos humanos de las personas son vigentes en todo tiempo, lugar y circunstancias. También para «sus» presos, sin duda alguna, pero es intolerable que, solamente, como colectivo, piensen en ellos.

Pero, y en segundo lugar, la izquierda abertzale no es quién para exigir, a los que nunca han hecho excepciones en los derechos humanos, «pasar de las palabras a los hechos». Para ello hace falta un pedigrí que los de la izquierda abertzale no tienen en absoluto. No solamente no asistieron a las muchas manifestaciones en las que la sociedad vasca pidió el fin de ETA, es que, incluso, en algunas de esas manifestacio-

nes se colocaron enfrente, llegando a proferir gritos de «ETA, mátalos». Pienso, por ejemplo, en las manifestaciones en las que, semana tras semana, ciudadanos vascos pedíamos la liberación de Aldaya o de Iglesias Zamora.

Porque quiero mirar al futuro no puedo olvidar el pasado y, ahora, de la izquierda abertzale espero, de entrada, humildad. El perdón que ahora piden para «sus» presos hay que ganárselo. Amelia Valcárcel, al final de su libro *La memoria y el perdón*²⁷, refiriéndose al perdón colectivo (no al individual, quiero subrayarlo), escribe que «podemos perdonar con condiciones, las propias del perdón: la confesión, el arrepentimiento y la disposición a reparar lo hecho». Es lo que debe hacer, como colectivo, la izquierda abertzale.

Escribí, en abril de 2012, en *Bake Hitzak*, de Gesto por la Paz²⁸, que

(...) la izquierda abertzale debe pedir perdón a la sociedad vasca en su conjunto y, más en particular, a las víctimas que ETA ha generado, por el inmenso daño que ha causado ella —la izquierda abertzale, no solamente ETA— en estos años pasados. También pediría, sea al Gobierno, sea a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que también pidieran perdón por los agentes que, en uso indebido de la violencia —torturas y malos tratos—, protagonizaron.

Añado, parafraseando a Amelia Valcárcel, que las deudas hay que pagarlas, aunque puedan ser condonadas. Eso sí, con condiciones.

4. Recordando a Mozart

Vladimir Yankelévitch, internamente desgarrado, en el prólogo de su libro *Lo imprescriptible* de 1971, ya mencionado, escribe: «Entre el absoluto de la ley del amor y el absoluto de la libertad del mal, hay un

27 Amelia VALCÁRCEL, *La memoria y el perdón*, Barcelona, Herder, 2010, p. 141.

28 Javier ELZO, «El día después de los presos de ETA», *Bake Hitzak* (abril de 2012), Gesto por la Paz.

desgarro que no puede ser enteramente resuelto. No pretendemos reconciliar la irracionalidad del mal con el amor todopoderoso. El perdón es fuerte como el mal, pero el mal es fuerte como el perdón».

A los vascos, a la sociedad vasca (por favor, sin pedir a las víctimas que lo sean dos veces), corresponde la decisión de saber qué prioriza: si perpetúa el pasado del mal o, sin olvidarlo, se adentra en el presente y futuro del perdón. Mozart, en su última ópera, pone en boca del emperador Tito, tras perdonar a su mejor amigo y a su futura esposa que intentaron asesinarlo, estas palabras: «Si el mundo quiere acusarme de algún error, que me acuse de piedad, no de rigor». Habrán adivinado que esa es mi posición.

5. Para purificar la memoria

El año 2000 la Comisión Teológica Internacional redactó un documento que llevaba por título «Memoria y Reconciliación. La Iglesia y las culpas del pasado»²⁹. Aunque ya por el título se aprecia cuál es el objeto y objetivos del texto, sin embargo, hay reflexiones en el mismo que creemos de un gran interés, no solamente para una lectura cristiana de los hechos del pasado. Concretamente, las reflexiones que tiene que ver con la necesidad de purificar la memoria y los principios que, a juicio de la Comisión, habría que mantener. Los traslado, literalmente, en sus partes esenciales.

Purificar la memoria significa eliminar de la conciencia personal y común todas las formas de resentimiento y de violencia que la herencia del pasado haya dejado, sobre la base de un juicio histórico-teológico nuevo y riguroso, que funda un posterior comportamiento moral renovado. Esto sucede cada vez que se llega a atribuir a los hechos históricos pasados una cualidad diversa, que comporta una incidencia nueva y diversa sobre

29 El texto se publicó con la aprobación del entonces cardenal Ratzinger como prefecto para la Congregación de la Doctrina de la Fe. Está en la web del Vaticano, de donde he transcrito los párrafos que adjunto a mi texto. Corresponden al capítulo V del documento «Discernimiento ético», más concretamente, al apartado 1.º, «Algunos principios éticos».

el presente con vistas al crecimiento de la reconciliación en la verdad, en la justicia y en la caridad entre los seres humanos (...).

La combinación de juicio histórico y juicio teológico en el proceso interpretativo del pasado queda unida aquí a las repercusiones éticas que puede tener en el presente y que implican algunos principios, correspondientes en el plano moral a la fundación hermenéutica de la relación entre juicio histórico y juicio teológico. Estos principios son:

a) El principio de conciencia

La conciencia, tanto como *juicio moral* cuanto como *imperativo moral*, constituye la valoración última de un acto en relación con su bondad o maldad ante Dios. En efecto, tan solo Dios conoce el valor moral de cada acto humano, aun cuando la Iglesia, como Jesús, pueda y deba clasificar, juzgar y en ocasiones condenar algunos tipos de comportamiento (cf. *Mt* 18, 15-18).

b) El principio de historicidad

Precisamente en cuanto cada acto humano pertenece a quien lo hace, cada conciencia individual y cada sociedad elige y actúa en el interior de un determinado horizonte de tiempo y espacio. Para comprender de verdad los actos humanos y los dinamismos a ellos unidos, deberemos entrar, por tanto, en el mundo propio de quienes los han realizado; solamente así podremos llegar a conocer sus motivaciones y sus principios morales. Y esto se afirma sin perjuicio de la solidaridad que vincula a los miembros de una específica comunidad en el discurrir del tiempo.

c) El principio de cambio de «paradigma»

Mientras que antes de la llegada del Iluminismo existía una especie de ósmosis entre Iglesia y Estado, entre fe y cultura, moralidad y ley, a partir del siglo XVIII esta relación ha quedado notablemente modificada. El resultado es una transición de una sociedad sacral a una sociedad pluralista o, como ha sucedido en algunos casos, a una sociedad secular; los modelos de pensamiento y de acción, los llamados *paradigmas* de acción y de valoración, van cambiando. Semejante transición tiene un impacto directo sobre los juicios morales, aun cuando este influjo no justifica en modo alguno una idea relativista de los principios morales o de la naturaleza de la misma moralidad.

El proceso entero de la purificación de la memoria, en cuanto exige la correcta combinación de valoración histórica y de mirada teológica, ha de ser vivido por parte de los hijos de la Iglesia no solo con el rigor que tiene en cuenta de modo preciso los criterios y los principios indicados, sino tam-

bién con una continua invocación de la asistencia del Espíritu Santo, para no caer en el resentimiento o en la autoflagelación y llegar más bien a la confesión del Dios cuya «misericordia va de generación en generación» (Lc 1, 50), que quiere la vida y no la muerte, el perdón y no la condena, el amor y no el temor. En este punto se debe poner igualmente en evidencia el carácter de ejemplaridad que la honesta admisión de las culpas pasadas puede ejercer sobre las mentalidades en la Iglesia y en la sociedad civil, reclamando un compromiso renovado de obediencia a la Verdad y de respeto consiguiente hacia la dignidad y los derechos de los otros, especialmente de los más débiles. En tal sentido, las numerosas peticiones de perdón formuladas por Juan Pablo II constituyen un ejemplo que pone en evidencia un bien y estimula a su imitación, reclamando de los individuos y de los pueblos un examen de conciencia honesto y fructuoso, que abra caminos de reconciliación.

A la luz de estas clarificaciones en el plano ético se pueden ahora profundizar algunos ejemplos, entre los cuales se encuentran los mencionados en la *Tertio millennio adveniente*, en los que el comportamiento de los hijos de la Iglesia parece haber estado en contradicción con el Evangelio de Jesucristo de un modo significativo.

Quiero añadir, aun de forma excesivamente breve, unas líneas sobre la reconciliación desde la óptica cristiana del perdón.

6. Los cristianos y el perdón

Escribe Paul Ricoeur en las últimas páginas de su libro sobre el olvido y el perdón. ¿Puede hablarse de un olvido feliz que no sea amnesia cuando se trata de olvido de aflicción, de olvido del daño recibido, como puede hablarse de un memorial feliz, de un recuerdo, sostenido y vivificado de la buena historia pasada? Ricoeur introduce aquí el concepto de perdón y con él termina su trabajo, citando la expresión bíblica del Cantar de los Cantares: «El amor es tan fuerte como la muerte», y concluye diciendo que, entonces, «el olvido de reserva puede ser tan fuerte como el olvido por ocultamiento»³⁰.

30 Paul RICOEUR, *La mémoire, l'histoire, l'oubli*, París, Éditions du Seuil, col. Points, 2000, p. 656.

Sí, el perdón nos introduce en otra dimensión. Creo que los cristianos vascos tenemos una tarea primordial: más allá de la justicia (insoslayable, por supuesto), sentar las bases de la reconciliación entre las víctimas y los victimarios. Sería bueno que leyéramos y meditásemos, despacio, a Mateo 5, 21-46 o Lucas 6, 27-36. Encontraremos frases incómodas, como esta: «Si, yendo a presentar tu ofrenda al altar, te acuerdas allí de que tu hermano tiene algo contra ti, deja tu ofrenda allí, ante el altar, y ve primero a reconciliarte con tu hermano; vuelve entonces y presenta tu ofrenda» (Mt., 5, 23-24). O esta otra en Lc. 6, 32-33: «Si queréis a los que os quieren, ¡vaya generosidad! También los descreídos quieren a quien los quiere. Y, si hacéis el bien a quien os hace el bien, ¡vaya generosidad! También los descreídos lo hacen». Y a estas alturas de mi vida ya no me basta con oír que la política se mueve en otros parámetros.

No me vale, porque vale la pena recordar el cierre del alegato de Nelson Mandela ante la Corte Suprema de su país el año 1964:

Durante toda mi vida me he dedicado a esta lucha del pueblo africano. He peleado contra la dominación blanca, y he peleado contra la dominación negra. He buscado el ideal de una sociedad libre y democrática, en la que todas las personas vivan juntas en armonía e igualdad de oportunidades. Es un ideal que espero poder vivir para ver realizado. Pero, si es necesario, es un ideal por el cual estoy preparado para morir.

Le esperaban veintisiete años de cárcel antes de lograr la abolición del *apartheid*.

Quiero añadir dos testimonios antes de ir cerrando estas páginas. Javier Rojo, en su día presidente del Senado, le digo a Natividad Rodríguez, esposa de Fernando Buesa, poco después de que su marido hubiera sido asesinado por ETA: «Nati, no sabes el odio que tengo, el rencor que tengo, la rabia y el odio que tengo dentro de mí contra estos por lo que nos han hecho». Se comprende, pero le respondió Natividad: «Javier, te estás equivocando; el odio no te perjudica más que a ti, no te conduce a ninguna solución y hará que te equivoques en tus decisiones; tenemos que trabajar para que no haya más muertos, que sería lo que

Fernando hubiera querido y, sobre todo, que no hagamos lo que ellos quieren que hagamos, que es violentar y romper a una sociedad»³¹.

El otro testimonio lo traslado de una noticia que archivé. Está tomado de *El Diario Vasco*. Dice así:

Pat Magee mató al padre de Jo Berry cuando en 1984 colocó una bomba durante la conferencia del Partido Conservador británico en un hotel de Brighton. Magee fue condenado a cadena perpetua en 1986 y liberado en 1999 gracias a los acuerdos de paz en Irlanda del Norte. Mientras tanto, Berry había iniciado un largo viaje para comprender por qué murió su padre. Ambos se vieron por primera vez en 2000 y pusieron en marcha la organización Construyendo Puentes para la Paz. Están en San Sebastián, donde participarán hoy en una jornada sobre no violencia activa que se celebra en el palacio de Miramar organizada por Bidea Heiburu³².

Voy a terminar leyendo el párrafo (con unos añadidos) con el que cerré mi aportación a la ponencia de Víctimas del Terrorismo en el Parlamento vasco el 27 de noviembre de 2003 y que utilicé también cuando me concedieron el Premio Eusko Ikaskuntza-Caja Laboral de Humanidades, Cultura, Artes y Ciencias Sociales el año 2009.

El terrorismo lo contamina todo. El corazón y la razón. Hay dos tentaciones, no sé cuál peor. Una es la de no querer saber nada de nada. Otra querer saber solamente lo que conforta las convicciones y posiciones personales. Pero no se me haga decir lo que no digo. Víctimas y verdugos no son lo mismo, evidentemente. La sociedad no puede dispensar el mismo trato a los que son víctimas de terrorismo que a los terroristas. Los primeros tienen derecho al reconocimiento y apoyo social en todos los órdenes. Los segundos, una vez detenidos, deben saldar sus deudas, en la forma que decida la justicia. Pero todos son personas humanas, víctimas y terroristas. La única respuesta correcta está en el imperio del estado de derecho y en el escrupuloso respeto, siempre y en todas las circunstancias,

31 María Antonia IGLESIAS, *Memoria de Euskadi*. Madrid, Aguilar, 2009, p. 796.

32 *El Diario Vasco*, 4 de noviembre de 2006.

de los derechos inviolables de la persona humana. Conviene recordar con la historiadora Lynn Hunt que «los derechos humanos precisan de tres cualidades entrelazadas. Los derechos deben ser *naturales* (inherentes a los seres humanos), *iguales* (los mismos para todos) y *universales* (válidos en todas partes)»³³.

Cuando asesinaron a Ellacuría y compañeros, el año 1989, en la UCA de El Salvador, José María Tojeira era el provincial de la Compañía de Jesús y a él le tocó recoger los cadáveres y gestionar el triste acontecimiento frente al Gobierno de extrema derecha. De 1997 a 2010 fue sucesor de Ellacuría como rector de la UCA. Tojeira tuvo una intervención histórica en el Centro Pignatelli en febrero de 1996, en la que explicó la expresión «verdad, justicia, perdón», ya histórica, que dio título a su aportación al libro *Los derechos humanos, camino hacia la paz*³⁴ (1997). En esa publicación conocí la expresión «verdad, justicia, perdón» y la utilicé en un texto mío:

El rector de la UCA de El Salvador, tras el asesinato de Ellacuría, de otros jesuitas y trabajadores de la universidad, hace veinticinco años, propuso la Verdad, la Justicia y el Perdón, como el camino para la reconciliación. Un grupo de expertos del Consejo Mundial de las Iglesias, en Ginebra en febrero del año 2009, hicieron suya la propuesta a la que me adhiero, pensando en la reconciliación en Euskadi, aunque yo añado el reconocimiento por parte de los victimarios del daño causado a sus víctimas. Sin excepciones³⁵.

Nunca pude imaginar que un día iba a tener el honor de compartir mesa con José María Tojeira.

Termino como estoy concluyendo desde hace años conferencias de este calado: «Sin más dilaciones tengamos ya el coraje intelectual para

33 En *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets Editores/Tiempo de memoria, 2009, p. 18.

34 José María TOJEIRA, «Verdad, justicia, perdón», en AA. VV., *Los derechos humanos, camino hacia la paz*, Zaragoza, Seminario de Investigación para la Paz (SIP) y Gobierno de Aragón, 1997, pp. 146-161.

35 *Alegato por la reconciliación en Euskadi*, op. cit., p. 42.

buscar siempre la verdad, admitir que la verdad encontrada será a todas luces incompleta y que requiere la confrontación con la verdad que otros, especialmente, si están en posiciones distintas a las propias, hayan podido encontrar. Y siempre un poco de humanidad, mucha humanidad».

Este libro se terminó de imprimir
en los talleres de INO Reproducciones,
en Zaragoza, el 16 de octubre de 2014.

Tal día como hoy, en 1998,
fue detenido en la London Clinic de Londres
el senador y exdictador chileno Augusto Pinochet,
por orden del juez español Baltasar Garzón,
acusado de delitos de genocidio,
terrorismo y torturas.
Finalmente, el 2 de mayo de 1999,
el gobierno británico decidió
liberar a Pinochet
por razones humanitarias
derivadas de su estado de salud



