

__ POLÍTICAS DE AUSTERIDAD Y DERECHOS SOCIALES

__ AUSTERITY POLICIES AND SOCIAL RIGHTS

Jean-Michel Belorgey

Ex-presidente del Comité Europeo de los Derechos Sociales.
Consejo de Europa.



resumen//abstract

He aquí dos días en que, una pléyade de expertos, me han propuesto hablar sobre la cuestión de los derechos sociales en Europa y se han empeñado en caracterizar la problemática de las relaciones entre la política de austeridad y los derechos sociales allí. Claro que singularmente esto depende de la relación con el homenaje a los que me dedicado y que me han dedicado los combates habidos en el seno del Comité Europeo de los Derechos Sociales, órgano de regulación de la Carta social europea del Consejo de Europea, con vista a asegurar en la crisis si la respuesta elegida por los gobiernos en este sentido y la promoción de un modelo de exigencias aparentemente consustanciales al modelo social es válido. Todo esto delante de un público esencialmente marroquí. Y poco a poco yo he venido a preguntarme por la impresión de ser convocado a un espectáculo agradable y exótico pero sin relación con las cosas que estoy personalmente confrontado de ordinario.

Behold two days in which a distinguished group of experts propose to me to talk about the matter of social rights in Europe. They are determined to distinguish the issues of the relations between the economic austerity and the social rights located there.

It is obvious that this depends on the relationship with the homage to me he dedicado and those which homage to me in the confrontations happened in the haven of the European Committee of the Social Rights. That is the medium of regulation of the European Social document in order to guarantee during the crisis if the solution chosen by the governments and the promotion of a pattern of requirements seemingly being inseparable from the social pattern is valid.

All these events happened in front of a mainly Moroccan audience. Little by little I wonder for the impression that to be called for a nice and exotic show but without relation with the things which I am personally confronted commonly.

Palabras Clave:

- Austeridad
- Derechos sociales
- Pacto social

Key Words:

- Social Rights
- European Social charter
- Arab-Muslim Culture

Hace unos días que una pléyade de expertos de los derechos sociales en Europa se emplearon para caracterizar la problemática de las relaciones entre política de austeridad y derechos sociales y, singularmente, a exponer, en relación con el homenaje algo avasallante que se me ha brindado, los combates llevados en el seno del Comité europeo de derechos sociales, órgano de regulación de la Carta social del Consejo de Europa, con objeto de asegurar, aun en tiempos de crisis y de la respuesta elegida por los gobiernos – austeridad-, la promoción, o cuando menos la supervivencia, de exigencias aparentemente consustanciales al modelo social europeo. Un modelo, como es de sobra conocido, que se descompone y que podría seguir descomponiéndose aún más todavía. Todo ello ante un público esencialmente marroquí. Y poco a poco he llegado a preguntarme si éste no tendría la impresión de estar convocado a un espectáculo agradablemente exótico, pero carente de relación con los desafíos a los que está personalmente enfrentado. Quisiera dejar constancia de que la impresión no fue así ya que:

- Los problemas planteados guardan un gran parentesco con aquellos que conocemos ya, bajo una forma algo distinta.
- Que los lazos con Europa conducen necesariamente a que ahí también se nota la repercusión de la política europea.
- Que los procesos intelectuales a los que se recurre para marginalizar o descalificar los derechos sociales, en un contexto de crisis, pero también, de manera más fundamental, son aquellos contra los cuales hace falta protegerse ahí también.

Todo ello, y esta es mi conclusión, a la luz de una reflexión sobre la manera de concebir la cuestión del universalismo de los derechos del hombre, incluidos los derechos sociales, y/o del relativismo de estos derechos y de otros más.



La idea de que en Europa se asiste a un retroceso de los derechos sociales puede tener dificultades para imponerse en un país donde, a pesar de los esfuerzos de modernización llevados a cabo hace más de una decena de años, el derecho del trabajo y de la protección social sólo conciernen a una fracción relativamente modesta de la población. Considerables problemas persisten respecto del acceso a la educación, a la salud, y a la vivienda decente. Queda poner en evidencia la medida en que dichos derechos han sido afectados en Europa, y en grados distintos en todos los países, desde hace ya veinte años:

- A las garantías poco a poco construidas desde el fin de la primera guerra mundial en materia de derecho del trabajo (flexibilidad, empleos precarios, retroceso de la negociación colectiva, tendencia a dar preferencia a los contratos individuales respecto de los contratos colectivos, promoción como interlocutores de empleados, al lado de las organizaciones sindicales, de representantes de los asalariados de dudosa dependencia).
- A los sistemas de protección social (jubilación, tasa de gastos asumida por el sistema de seguridad social), y, al mismo tiempo, a los sistemas de prestación de servicios sociales y de salud.
- A los sistemas educativos.

En cuanto al derecho a la vivienda, no ha existido jamás. El Consejo Constitucional francés ha llegado

incluso a precisar que sólo se trataba de un objetivo. De rango constitucional, es cierto, pero no es más que un objetivo. Y del DALO (*Droit au logement opposable*) no estamos seguros de que no se trata, más de un derecho reforzado, de un derecho hueco de contenido.

Además, asistimos en muchos países europeos, a una duplicación, o una segmentación, no sin parentesco con aquellas que afectan a los países en vía de desarrollo. El nivel de garantía brindado por el derecho del trabajo varía en función de los sectores de la economía y el estatuto de los asalariados, la diferencia de remuneraciones es cada vez más grande, la cobertura social de los activos más favorecidos es gratificante en cuanto otros grupos activos y los no activos tienen serias dificultades para curarse; tanto más cuanto el colapso del sistema de público de salud da lugar a lista de espera, el sector privado puede naturalmente atender sin demora a quien puede pagar, gracias a una cobertura favorable, o porque dispone de los recursos necesarios.

Son Uds. conscientes de todo esto. Pero a lo mejor no tanto de aquello del que he sido testigo durante los años 60, el Palacio reforzando las nuevas medinas para contrarrestar las manifestaciones del UMT, prender fuego al coche de Ben Seddiq. Porque el dualismo no sólo suscita graves problemas éticos. Suscita también graves problemas de cohesión social. Entre le *sous-prolétariat*, o lo que se le parece, y los trabajadores *tirés d'affaires*, incluso cuando su vida no es claramente próspera, se acumulan los malentendidos. La clase dirigente aprovechó la ocasión para enfrentar a ambas partes. Lo teníamos, en Europa, algo olvidado; volveremos sobre ello. He visto, hace unos años, uno de los fundadores del sindicato francés de los desempleados, cuya creación fue una respuesta a la insuficiente movilización de las organizaciones sindicales clásicas, intercambiar invectivas, bajo los muros de la CFDT, con un responsable confederal. El padre Wresinski, fundador de la Ayuda a toda desgracia, decía no esperar nada de los sindicatos. Como no era

obstinado, conseguí convencerle de que valía la pena intentar de dialogar con ellos. Y podemos considerar como un logro, a este respecto, que el año pasado, o hace dos años, la CGT haya pospuesto una orden de huelga para no perturbar el día consagrado cada año a la conmemoración de las víctimas de la miseria. Sin embargo, este gesto no significa que haya una verdadera asunción, en todo caso en Francia, de los problemas de los más desfavorecidos, y vemos claramente como algunas grandes centrales sindicales no dudan en suscribir acuerdos temerarios con la patronal, como el reciente acuerdo nacional interprofesional (ANI) de principios del año 2013.

II ■

Las migraciones de la mano de obra, acompañadas o no del establecimiento duradero, no sólo de trabajadores, sino de familias en el país de acogida, crean entre cierto número de países no europeos y Europa lazos que las estrategias de austeridad puestas en marcha en Europa entrañan evidentemente para ellos consecuencias más o menos severas. Tanto más severa que entre las víctimas de la duplicación figuran inevitablemente los inmigrantes. Es justamente lo que puse en evidencia en el informe que he redactado hace dos años para l'ECRI del Consejo de Europa respecto de las consecuencias de la crisis sobre el desarrollo del racismo y de la xenofobia.

Los derechos sociales de los inmigrantes en los países europeos son naturalmente gobernados por la distinción entre inmigrantes en situación regular e inmigrantes irregulares. Se ha indicado que dicha distinción gobierna de igual manera, en la Carta social europea, el enunciado de derechos reconocidos a los inmigrantes, y sólo es posible eludirla, haciendo valer que ciertos derechos directamente ligados a la vida y a la dignidad, no se le pueden negar a los inmigrantes en situación irregular. La regla es, en principio, bastante simple: para los inmigrantes en situación regular se les reconoce los mismos derechos que los

nacionales, bajos algunas reservas (que, en la mayoría de los países, tienden desafortunadamente a ampliarse – es el caso de Inglaterra donde los inmigrantes no tienen en varios aspectos los mismos derechos que los nacionales); para los inmigrantes en situación irregular, no hay derechos.

Pero, por una parte, el cierre de las fronteras, salvo a los solicitantes de asilo o de reagrupación familiar, conduce a la multiplicación de efectivos de inmigrantes en situación irregular. Además, las exigencias de los Estados para conceder la reagrupación familiar son cada vez más considerables. De este modo, se ejerce una verdadera amenaza clandestina nada compatible con los compromisos internacionales: derecho a una vida familiar del artículo 8 del Convenio europeo de los derechos humanos, Convención de Ginebra anteriormente citada...

Es aún más grave que los ciudadanos de los países del sur, los de países de cultura arabo-musulmana, que sin lugar a dudas han desempeñado un papel importante en el desarrollo de los países europeos, pero que ahora se nutren de éstos. El bonito y rico concepto de laicidad se degrada en laicismo, y, en gran medida en islamofobia.

III ■

Una tercera categoría de motivos por los cuales lo que pasa en Europa les concierne a Uds. también se sitúa en el registro del razonamiento jurídico y de la filosofía del derecho. La crisis y la opción por la austeridad alimenta innumerables estrategias fruto no sólo de los ideólogos del neoliberalismo o de responsables políticos (*la droite, la gauche droitière*), sino también gestores públicos, funcionarios y jueces atrapados por las modas intelectuales o simplemente legitimistas, en aras de descalificar ciertos conceptos, de desvirtuarlos o de parodiarlos. El profesor Jean-François Akandji-Kombé les ha explicado cómo se ha intentado privar a la Carta social europea de todo

efecto, ora atacando el alcance de este instrumento jurídico en lo referido a su órgano de regulación y a los procedimientos establecidos, en virtud de la Carta, ora cuestionando su validez, por lo menos en periodo de crisis, pero quizás el ataque se refiera a los mismos derechos sociales.

Apunto brevemente, en un orden seguramente mejorable, estas diferentes maneras de proceder:

- La primera, bastante simple, consiste en descalificar el instrumento jurídico que recoge los derechos, Convenciones internacionales o Constitución. En este sentido observamos que numerosos juristas han tomado, respecto de las previsiones constitucionales en materia de derechos sociales, posiciones no menos hostiles que aquellas referidas a los instrumentos internacionales. La idea de partida es que ya que no estamos en el terreno del derecho positivo, le corresponde al legislador de hacer lo que crea oportuno, y que a éste no le obliga ninguna norma superior salvo que goce de un buen grado de precisión que le haga autosuficiente. Ello va de la mano con la descalificación de los reguladores mencionado por el profesor Jean-François Akandji-Kombé. No obstante, no es de extrañar que un cambio de las relaciones de fuerza, en el seno de estas instancias de regulación debido a una especie de infiltración de los defensores de las tesis soberanistas o anti-sociales, conduzca a una autocensura o a una parálisis de los órganos de regulación.
- Una segunda manera de proceder, que quizás pueda acoplarse a la primera en una hiper-tecnificación, sofisticación de los razonamientos jurídicos, dando lugar a una cultura *du mot à mot*, una evacuación de todo lo que no sea puro derecho (el excelente informa que me había sido atribuido en una jurisdicción social que presidía, descartando sistemáticamente las demandas interpuestas haciendo abstracción de toda consideración ajena a un derecho abstracto y rechazando mi propuesta de acompañarme para

visitar las instituciones sociales “Señor, yo hago Derecho”). Esta inflación de tecnicismo jurídico que da la espalda a los desafíos sociales es una de las caras que puede revestir el derecho paródico: el derecho y el juez como decoro. Un buen ejemplo de ello lo presentan hoy por hoy los procedimientos de reconocimiento y sobre todo de denegación del derecho de asilo.

- Una manera de proceder mucho más brutal, y que puede acompañarse de motivaciones sofisticadas consiste en sostener que los derechos sociales no son verdaderos derechos, y en todo caso carentes de la misma naturaleza que los derechos civiles y políticos sino que son derechos necesitados de cierto ajuste en función de las evoluciones económicas y de la evolución de las sensibilidades, evidentemente la mayoritarias. Dicho en otros términos, en función de las relaciones de fuerza. Ello desemboca, aun más directamente que la estrategia nº1, en el rechazo de aceptar ciertos derechos fundamentales, es decir, en derechos protegidos por normas supra-legislativas, fuera del alcance, de las agresiones o de la inacción del legislador, en todo caso en lo que se refiere a lo social.

Para concluir, y sin desconexión con lo que acabo de indicar respecto de la afirmación de una diferencia de naturaleza entre derechos civiles y políticos y derechos sociales, ni con lo que ha sido expuesto por los demás intervinientes sobre el fundamento de las diferentes especies de derechos, ni tampoco con la mención hecha por mí del desarrollo de las crispaciones identitarias rivales en Europa y en el seno de los grupos humanos de origen extra-europeo, hace falta preguntarse sobre el fundamento de los derechos reconocidos a los seres humanos en varios registros.

No creo que sea sin inconveniente hablar de *pacto social*, siempre que se ello se refiera a un pacto suscrito en un momento dado en un espacio delimitado, pues en toda la literatura sobre el pacto social se encuentran innumerables ambigüedades.

Yo me inclinaría más bien por un pacto de humanidad, y quizás convendría, antes de que sea tarde, de hablar *d'un pacte du vivant*. Se ve, pues con suma facilidad, que tiendo a compartir más bien las tesis del universalismo que las relativistas que no le conmueve el cansancio de los gobiernos centrales, de la *gourmandise* de las viejas o nuevas feudalidades, de los cambios de las relaciones de fuerza (sociales, ideológicos y políticos) y que tiene miedo no sólo de no tener cabida en este mundo sino de tener un sitio lo suficientemente confortable. Sin embargo, no puedo expresar mi solidaridad con cualquier tipo de universalismo, en tanto que un cierto relativismo jurídico puede acompañarse de reivindicaciones universalistas de inspiración etnocentrista, con tendencia belicosa. Entre países de desigual nivel de desarrollo y/o culturas diferentes, el malo universalismo, de igual manera que la comprensión atrofiada del principio de igualdad, sólo puede tener consecuencias mortales. El principio de igualdad no sólo requiere que se trate de modo idéntico a personas en situaciones idénticas, sino que se trate de modo distinto, en la medida de lo necesario, a personas en situaciones distintas. El desconocimiento de esta regla conllevaría, cuanto menos, una discriminación indirecta. El tratamiento idéntico de personas en situaciones diferentes resulta ser un tratamiento desigualitario. Este problema se da cuando normas, de hecho discriminatorias, son aplicadas por países so pretexto de proteger a los niños de los países productores para obstaculizar a la importación de artículos procedentes de esos países fabricados por niños.

Hay que encontrar un equilibrio entre lo deseable y lo posible. Es éste el problema de las diferentes categorías de los derechos del hombre, civiles, políticos o sociales:

- Aquellos referidos a la naturaleza y la forma de comprensión de los enunciados respecto de los cuales el conjunto de las grandes culturas pueden, sin mayores esfuerzos, entenderse.

- Aquellos respecto de los cuales el entendimiento no es posible. Se comprende que los desacuerdos no pueden ser reducidos, pero las vías de convivencias deben ser buscado (recordemos que la definición de la laicidad hecha por Jaurès era un sistema que permitirá a gentes que nunca se pondrá de acuerdo de vivir juntos), siempre que no resulten sacrificadas, bajo el signo de legitimismo estatal y de intereses económicos (como en las relaciones con China, Arabia Saudí e Irán), las víctimas de diferente tipo de malos tratos.
- Por último aquellos, a propósito de los cuales la arrogancia de unos y de otros, especialmente los occidentales aunque no sólo son los únicos, debe ceder espacio en beneficio de un diálogo que abra la puerta no al relativismo sino al pluralismo. Un buen ejemplo de ello lo encontramos en la bella obra de Zafrullah Khan, jurista pakistaní, ex presidente de la Corte Internacional de Justicia, "*Islam and human rights*", no leído lo suficientemente, ni en Occidente ni en los países musulmanes.

Esbozado todo eso, evidentemente de manera rápida, esperemos, debido al carácter planetario y vital de las cuestiones abordadas, haber contribuido a la reflexión de unos y de otros sobre la importancia de los derechos sociales, el porvenir de las relaciones entre Europa y los países arabo-musulmanes y la deontología del jurista cualquiera que sea su tarea.