



COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS
COMMISSAIRE AUX DROITS DE L'HOMME



CommDH/IssuePaper(2013)2

La protección de los derechos humanos en tiempos de crisis económica

Documento temático publicado
por el Comisario para los Derechos Humanos
del Consejo de Europa

Las opiniones expresadas en esta publicación son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente la política oficial del Consejo de Europa.

Todas las solicitudes relativas a la reproducción o traducción de todo el documento o parte del mismo deberán dirigirse a la Dirección de Comunicación (F-67075 Strasbourg Cedex o a la dirección publishing@coe.int). Cualquier otra correspondencia en relación con la presente publicación deberá dirigirse a la Oficina del Comisario para los Derechos Humanos.

El Comisario para los Derechos Humanos publica estos documentos temáticos para contribuir al debate y la reflexión sobre cuestiones de derechos humanos que revistan importancia en la actualidad. Muchas de ellas comprenden Recomendaciones formuladas por el Comisario como respuesta a preocupaciones concretas. Las opiniones expresadas en estos documentos especializados no reflejan necesariamente la posición del Comisario.

Los documentos temáticos están disponibles en la página web del Comisario: www.commissioner.coe.int

Agradecimientos:

El presente documento temático fue preparado por Nicholas Lusiani, Investigador senior del Centro por los Derechos Económicos y Sociales (CESR) y por Ignacio Saiz, Director Ejecutivo del CESR.

© Consejo de Europa, noviembre de 2013

ÍNDICE

Lista de abreviaciones	5
Resumen	6
Recomendaciones del Comisario	7
Introducción	11
1. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos humanos	12
1.1. Una misma tipología de austeridad	12
1.2. Derechos económicos, sociales y culturales	14
1.3. Derechos civiles y políticos	16
1.4. Impacto desproporcionado en grupos desfavorecidos y marginados	17
1.5. Interdependencia entre los derechos humanos y las repercusiones intergeneracionales de la austeridad	20
1.6. Repercusiones en la capacidad estatal y en el sistema de protección de los derechos humanos	21
2. Normas de derechos humanos y jurisprudencia en materia de austeridad	21
2.1. Los derechos humanos como imperativos legales y objetivos políticos prioritarios	22
2.2. Legislación de derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de austeridad	23
2.3. Derechos civiles y políticos	26
2.4. Derecho a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas	27
2.5. Igualdad, no discriminación y medidas positivas	29
3. Implementar los derechos humanos en tiempos de crisis económica	30
3.1. Institucionalizar la transparencia, el acceso a la información y la participación	31
3.2. Evaluar de forma sistemática los efectos de la crisis sobre la igualdad y los derechos humanos	32
3.3. Verificar de forma sistemática el respeto por los derechos humanos en las políticas fiscales y presupuestarias	33
3.4. Promover la igualdad y combatir la discriminación y el racismo	33
3.5. Asegurar unos niveles mínimos de protección social para todos	34
3.6. Garantizar el derecho a un trabajo digno	35
3.7. Velar por que todos tengan acceso a la justicia y mantener el sistema de protección de los derechos humanos	36
3.8. Involucrar y prestar apoyo a una sociedad civil activa	37
3.9. Regular el sector financiero en favor de los derechos humanos	38
3.10. Ayuda y cooperación intergubernamental	38

4. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos	39
4.1. Las INDH que promueven y protegen los derechos humanos en tiempos de crisis	40
4.2. Oportunidades para proporcionar respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos.....	41
4.3. Empoderar las INDH en periodos de austeridad fiscal	42
Apéndice 1 – Carta Social Europea: Firmas y ratificaciones	45
Apéndice 2 – Código Europeo de la Seguridad Social (ETS nº48): Firmas y ratificaciones	47
Apéndice 3 – Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Firmas y ratificaciones	48

Lista de abreviaciones

APCE	Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa
ACNUDH	Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las NU
BCE	Banco Central Europeo
CDESC	Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las NU
CDN	Convención/Comité sobre los Derechos del Niño
CDPD	Convención/Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad
CE	Comisión Europea
CEDH	Convenio Europeo de Derechos Humanos
CEDR	Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las NU
CEDS	Comité Europeo de Derechos Sociales
CEFDM	Convención/Comité sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
CEPEJ	Comisión Europea para la Eficacia de la Justicia
CESR	Centro por los Derechos Económicos y Sociales
CIEFDR	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
ESC	Económicos, Sociales y Culturales
EU	Unión Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
FRA	Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea
INDH	Instituciones Nacionales de Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Resumen

La población europea está atravesando la peor recesión económica desde la segunda guerra mundial. Lo que comenzó siendo un colapso del sistema financiero mundial en 2008, se ha convertido en una nueva realidad política de austeridad que amenaza más de seis décadas de solidaridad social y de expansión de la protección de los derechos humanos entre los Estados miembros del Consejo de Europa. Las primeras respuestas gubernamentales a las crisis económicas, se caracterizaron por unas políticas fiscales y monetarias sin precedentes, que perseguían garantizar la protección social y al mismo tiempo estimular la demanda económica con el fin de evitar una verdadera recesión de alcance mundial. Sin embargo, desde 2010, muchos gobiernos se han centrado en llevar a cabo políticas de austeridad de urgencia, ignorando a menudo los modos de participación ordinarios y el equilibrio de poderes aceptado democráticamente. Por otro lado, instituciones europeas e internacionales de gobernanza económica han asumido también un papel clave en la aplicación de medidas de austeridad.

Muchas de esas medidas de austeridad - caracterizadas por recortes del gasto público, incremento de los impuestos regresivos, la reforma de las pensiones y una protección laboral reducida - han empeorado las ya de por sí graves consecuencias humanitarias de la crisis económica, marcada por niveles récord de desempleo. Un amplio abanico de derechos humanos se ha visto afectado - desde el derecho a un trabajo digno, a un nivel de vida adecuado y a tener seguridad social, hasta el acceso a la justicia, la libertad de expresión y el derecho a la participación, a la transparencia y a la rendición de cuentas. Dichas medidas han afectado de manera desproporcionada a grupos vulnerables y marginados, lo que ha agravado las pautas preexistentes de discriminación en las esferas política, económica y social. La pobreza, incluida la marginación infantil, es cada vez más profunda, lo que probablemente tenga efectos a largo plazo. En ciertos casos, la crisis económica está socavando la propia capacidad de las autoridades centrales y locales para poder cumplir con las promesas básicas de un estado de bienestar y asegurar una protección de los derechos humanos para todos.

La política económica no está exenta del deber que tienen los estados miembros de poner en práctica la legislación de derechos humanos y los principios procesales. No se puede prescindir de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales - consagrados en el Derecho Internacional en materia de derechos humanos - en épocas de penuria económica, ya que dichos derechos son esenciales para una recuperación sostenible e inclusiva. La jurisprudencia nacional e internacional sobre la implementación de los derechos humanos en contextos de crisis es cada vez más numerosa. Los estados deben proteger especialmente los derechos sociales y económicos, evitar su merma y retroceso, y prevenir las consecuencias desproporcionadas que conllevan las medidas de austeridad en sectores particulares de la población. Los principios transversales de derechos humanos, tales como la no discriminación, la igualdad, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas, tienen un especial significado como respuesta a la crisis.

Las normas de derechos humanos no contienen recetas políticas exactas. La política económica en tiempos de crisis implica una toma de decisiones complejas y los gobiernos cuentan con márgenes de discrecionalidad a la hora de elegir que medios salvaguardan mejor los derechos en época de restricciones económicas. Sin embargo, tanto los derechos humanos como la igualdad requieren un marco normativo universal y unos límites operativos dentro de los cuales deben regirse las políticas económicas y sociales de los gobiernos. Este documento temático sirve de guía práctica a los Estados miembros del Consejo de Europa a la hora de navegar a través de las oportunidades históricas y las difíciles decisiones políticas a las que se enfrentan al defender los derechos humanos en épocas de restricciones económicas. El Comisario propone una serie de recomendaciones prácticas y de medidas que

ayuden a forjar un nuevo camino para que los gobiernos puedan colocar en un mismo plano sus políticas de recuperación económica y sus compromisos hacia los derechos humanos y la igualdad. Es imprescindible dar un nuevo impulso al modelo social europeo basado en los fundamentos de la dignidad humana, la solidaridad intergeneracional y el acceso a la justicia para todos.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) tales como los defensores del pueblo, las comisiones de derechos humanos y los organismos de igualdad, juegan un papel esencial en periodos de crisis económica. En calidad de defensores legales e independientes de los derechos humanos y de la igualdad, las INDH cuentan con un gran potencial a la hora de promover respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos y a la hora de proteger a las población de aquellas medidas discriminatorias que provoquen desigualdades. Dichas instituciones pueden participar activamente en la valoración de políticas y presupuestos conforme a la normativa de derechos humanos además de constituir plataformas para que tanto el gobierno como la sociedad civil puedan debatir medidas de austeridad. En tanto que órganos accesibles, a los que se pueden formular quejas fácilmente, las INDH protegen a la población contra aquellas violaciones de los derechos derivadas de la austeridad. Los gobiernos deberían fortalecer la eficacia y la independencia de las INDH con el fin de que puedan asumir su papel crucial en la protección de los derechos humanos durante épocas de crisis económica.

Recomendaciones del Comisario

Con el fin de garantizar el disfrute igual y efectivo de todos los derechos humanos – civiles, políticos, económicos, sociales y culturales – en periodos de crisis económica y austeridad fiscal, el Comisario para los Derechos Humanos hace un llamamiento a los países miembros del Consejo de Europa con el fin de que:

1. **institucionalicen la transparencia, la participación y la rendición pública de cuentas a lo largo de todo el ciclo económico y social.** Los gobiernos deberían facilitar el acceso oportuno a informaciones clave, tales como el presupuesto y las políticas fiscales o financieras, permitiendo así que la sociedad civil, las comisiones parlamentarias, las estructuras nacionales de derechos humanos y los tribunales puedan controlar y garantizar la supervisión de las diferentes respuestas a la crisis. Deberían aplicarse indicadores sociales desglosados con el fin de recopilar datos sobre los efectos acumulados de las medidas de austeridad en los diferentes grupos de población; con ello se mediría su impacto, se identificarían sus efectos desproporcionados y se diseñarían políticas para proteger a los grupos desfavorecidos. Es necesario que se establezcan canales de diálogo social y de participación ciudadana además de celebrar elecciones periódicamente, con vistas a recabar los puntos de vista de la sociedad civil en cuanto a la formulación de políticas de austeridad;
2. **evalúen de manera sistemática las repercusiones de las políticas presupuestarias, sociales y económicas en la igualdad y los derechos humanos.** Las consecuencias presentes y futuras de las medidas de austeridad y de los presupuestos en el disfrute de los derechos humanos deben calibrarse mediante evaluaciones previas y a posteriori. Las auditorías deben valorar si las contracciones fiscales son estrictamente necesarias, identificando todas las alternativas posibles

para la obtención de recursos. Las medidas de austeridad no deben ser discriminatorias y deben aplicarse únicamente en caso de crisis. Tan pronto como haya más recursos disponibles deberán restaurarse los niveles previos de financiación;

3. **promuevan la igualdad y combatan la discriminación y el racismo.** En tiempos de crisis debe desarrollarse un amplio acervo legislativo en materia de igualdad de trato. Debe prestarse particular atención a la lucha contra el racismo y la discriminación derivados del nivel socio económico, como forma de prevenir la pobreza. Las medidas de discriminación positiva en favor de los grupos desfavorecidos, incluidas las mujeres, son necesarias para hacer frente a las desigualdades y repercusiones múltiples que provocan tanto la crisis como las medidas de austeridad. Unos organismos nacionales de igualdad independientes y eficaces deben facilitar el acceso de los marginados y desfavorecidos a recursos y a ser asistidos como víctimas de discriminación;
4. **aseguren unos niveles mínimos de protección social para todos.** Los gobiernos deben garantizar que quienes perciben ingresos mínimos tengan seguridad social y atención sanitaria, de manera que se garantice el acceso universal a los bienes y servicios básicos durante la crisis. Los gobiernos deben resistirse a cualquier tipo de presión que menoscabe dichas garantías básicas, mediante el blindaje de los presupuestos públicos con el fin de proteger un mínimo esencial de derechos económicos y sociales permanentes. Es necesario reforzar las garantías jurídicas de protección social de calidad a favor de los grupos más desfavorecidos y marginados de la población;
5. **garanticen el derecho a un trabajo digno.** En época de crisis deben mantenerse una serie de derechos: el derecho a un salario justo y a una remuneración igual por un trabajo de igual valor, el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso e infantil, la eliminación de la discriminación en el trabajo, el acceso a las prestaciones por desempleo y el derecho a una indemnización en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional. Es primordial garantizar la no discriminación en el acceso a la educación y al empleo. Con el fin de facilitar la inserción laboral de las personas con discapacidad, de los romaníes y de las mujeres, es necesario introducir medidas de acción positiva. Se insta a los gobiernos a que establezcan estrategias que reduzcan los niveles actuales de desempleo, con atención particular hacia los jóvenes y los parados de larga duración;
6. **regulen el sector financiero en favor de los derechos humanos.** Los Estados deben evitar que las personas vean vulnerados sus derechos humanos a causa de terceros, incluidas las instituciones financieras. Deberían adoptar reglamentaciones financieras transparentes con el propósito de proveer mecanismos de rendición de cuentas que penalicen las prácticas nocivas y castiguen a los culpables. Quienes resulten afectados negativamente por irregularidades en el sector financiero deben tener acceso a medios adecuados de reparación y compensación. No deben usarse fondos públicos necesarios para rescatar a instituciones financieras que participen en prácticas irresponsables y con falta de visión;
7. **trabajen de forma conjunta para hacer realidad los derechos humanos a través de la cooperación y la asistencia económica.** Los Estados miembros deben ser conscientes del impacto que sus decisiones, adoptadas en el seno de las instituciones internacionales y europeas de gobernanza económica, tienen sobre los derechos

humanos. Los gobiernos tienen la obligación de demostrar que sus decisiones dan prioridad o, cuanto menos, no impiden el disfrute de los derechos humanos. Los Estados que reciben asistencia financiera internacional deberían estar facultados para exigir que se garantice la protección de los derechos humanos al suscribir acuerdos internacionales de préstamo. Los gobiernos deben mejorar la cooperación en materia fiscal para luchar contra la evasión fiscal, ayudando así a movilizar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos;

8. **involucren y presten apoyo a una sociedad civil activa.** Los gobiernos deberían respetar el papel fundamental de las ONG en relación con la austeridad, así como su libertad de expresión, y su derecho de reunión y asociación. Se debería promover un diálogo constante entre las autoridades y la sociedad civil, así como la realización de consultas y la cooperación entre ellas, con vistas a lograr que las medidas de austeridad y presupuestarias sean más eficaces y se adapten mejor a las necesidades existentes. La repercusión de los recortes presupuestarios en la financiación de las ONG debe ser evaluado antes de ponerse en práctica, a fin de no poner en peligro la capacidad de la sociedad civil para vigilar las consecuencias de la austeridad y para prestar servicios a los grupos afectados;
9. **garanticen el acceso a la justicia para todos.** Los gobiernos deben garantizar el acceso efectivo a la justicia durante los periodos de recesión económica, manteniendo el poder judicial, el sistema de asistencia jurídica gratuita y los mecanismos de denuncia fácilmente accesibles, tales como los defensores del pueblo y los organismos especializados en el ámbito de la igualdad. El acceso a la justicia también puede mejorarse a través de litigios de interés público así como de procedimientos abreviados y poco costosos. Debería prestarse particular atención a la ayuda y la asistencia jurídica gratuita dirigida a los grupos desfavorecidos y marginados a fin de que puedan hacer valer sus demandas;
10. **ratifiquen los instrumentos europeos e internacionales de derechos humanos en el campo de los derechos económicos y sociales.** Los Estados Miembros que aún no lo hayan hecho deberían ratificar la Carta Social Europea revisada y su mecanismo de reclamaciones colectivas, el Convenio Europeo de Seguridad Social y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Deberían también reforzar la puesta en práctica en todo el estado de las decisiones y conclusiones del Comité Europeo de Derechos Sociales y del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las NU. Los derechos económicos y sociales deberían poder hacerse justiciables ante los tribunales nacionales;
11. **sistematicen el trabajo en pro de los derechos humanos.** El trabajo cotidiano de la administración pública a todos los niveles debe tener un enfoque basado en los derechos, en particular en la formulación de las políticas económicas y presupuestarias, con el fin de garantizar que los derechos humanos y las obligaciones para con la igualdad sean tenidos en cuenta en la respuesta a la crisis económica. Los Estados miembros deberían considerar la adopción de un plan de acción nacional de derechos humanos para aumentar la participación y la eficacia de la labor en pro de los derechos humanos. Al mismo tiempo deberían identificarse las prioridades para luchar contra las repercusiones de la crisis en el disfrute de dichos derechos;
12. **involucren y empoderen a las instituciones nacionales de derechos humanos como respuesta a la crisis económica.** Los Estados miembros deberían reforzar la eficacia y la independencia de las INDH, tales como los defensores del pueblo, las

comisiones nacionales de derechos humanos y los organismos de igualdad, ya que dichas instituciones pueden proteger a la población de las vulneraciones de los derechos humanos derivadas de la austeridad. Los gobiernos deberían consultar a las INDH en la toma de decisiones presupuestarias y al adoptar medidas de austeridad, ya que con ello se beneficiarían de su pericia en derechos humanos e igualdad y en su conocimiento de los grupos necesitados de protección. Los Estados miembros deberían garantizar que sus INDH tienen mandatos suficientemente amplios, incluso en el campo de los derechos económicos y sociales, y que cuentan con la experiencia y la financiación estable necesarias para cubrirlos de manera efectiva.

Introducción

En 2012, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa expresó su preocupación por las medidas de austeridad y señaló que “los enfoques restrictivos actuales, basados principalmente en recortes presupuestarios en el gasto social, podrían no solo no alcanzar el objetivo de consolidar los presupuestos públicos, sino que corren el riesgo de agravar la crisis y socavar los derechos sociales, ya que afectan principalmente a las clases con menos ingresos y a las categorías más vulnerables de la población”.¹

En época de crisis, los gobiernos podrían no considerar, en un primer momento, los derechos humanos como una prioridad ante la urgente tarea de rescatar a la economía del borde del abismo. Pero, como el Comisario para los Derechos Humanos ha argumentado, “los períodos de apuros financieros no deben ser vistos como situaciones de emergencia que impliquen automáticamente el recorte de los derechos sociales y económicos así como el deterioro de la situación de los grupos sociales vulnerables. Al contrario, dichos períodos deben ser aprovechados por los Estados para revisar sus sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y reorganizar su administración con el fin de construir o reforzar la eficacia de los sistemas nacionales de seguridad social, incluyendo sistemas que deberán ser operativas siempre que sea necesario”.²

Este documento temático destaca las consecuencias que para los derechos humanos tienen las medidas de austeridad aplicadas en toda Europa a raíz de la crisis financiera y económica mundial, y sirve de apoyo a los Estados miembros del Consejo de Europa para la defensa de los derechos humanos y de la igualdad en tiempos de restricciones económicas. Este documento establece asimismo una serie de recomendaciones sobre respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos y aborda el papel importante y único de las instituciones nacionales de derechos humanos para garantizar que dichos derechos sean protegidos en las situaciones de crisis.

El **capítulo 1** de este documento proporciona una breve descripción de algunas de las repercusiones de la crisis económica y consiguientes medidas de austeridad en el disfrute de los derechos humanos en Europa.

El **capítulo 2** expone las normas y principios de derechos humanos más relevantes en tiempos de recesión y recuperación económica.

El **capítulo 3** proporciona orientaciones precisas sobre cómo implementar de manera efectiva estas normas en la práctica, y por lo tanto ilustra cómo la legislación de derechos humanos puede ayudar a concebir y configurar las respuestas de los Estados miembros a los complejos y urgentes dilemas económicos a los que se enfrentan.

El **capítulo 4** concluye citando el importante papel que las instituciones nacionales de derechos humanos pueden desempeñar en la supervisión, en el seguimiento y en la implementación de las políticas de austeridad, así como en la rendición de cuentas, en aquellos casos en que se produzcan infracciones de los derechos humanos como resultado de la austeridad.

Las recomendaciones del Comisario se pueden encontrar al inicio del documento.

¹ APCE, Resolución 1884, “Austerity measures – a danger for democracy and social rights”, 26 de junio de 2012

² Informe del Comisario sobre Portugal, CommDH (2012)22, Pág. 15.

1. Repercusiones de la crisis económica y de las medidas de austeridad en el disfrute de los derechos humanos

1.1. Una misma tipología de austeridad

La población europea esta atravesando la peor recesión económica desde la segunda guerra mundial. Lo que comenzó como un colapso del sistema financiero mundial entre 2007 y 2008, se ha convertido en una nueva realidad política de austeridad que amenaza más de seis décadas de creciente solidaridad social, de integración económica y de protección de los derechos humanos en los Estados miembros del Consejo de Europa.

Las respuestas gubernamentales a la primera oleada de crisis económica (aproximadamente de 2007 a 2008) se caracterizaron por unas políticas fiscales y monetarias anticíclicas sin precedentes, destinadas a garantizar la protección social, restablecer la estabilidad financiera y estimular la demanda económica para evitar una depresión global a gran escala.³ Para 2010, sin embargo, muchos gobiernos europeos ya habían hecho de la reducción de los niveles de déficit su prioridad política. La mayoría de los déficits nacionales no se debieron tanto a un gasto público insostenible previo a la crisis, como a los rescates públicos de los mercados financieros (estimados en unos 4,5 billones de euros entre 2008 y 2011 en la UE, lo que supone el 37% del PIB de la región)⁴ y a la reducción de los ingresos fiscales derivados de la recesión económica y de una tasa de desempleo récord.⁵ Sin embargo, la reacción política a la segunda oleada de la crisis (2010-2013) se caracterizó por políticas fiscales contractivas, recortes del gasto público, aumento de los impuestos selectivos, reformas de las pensiones y reducción de la protección laboral, todo ello dirigido a frenar el déficit público, revitalizar la economía y ganarse la confianza del mercado financiero. Sin embargo, tras tres años de austeridad, dichas medidas no han logrado aún sus objetivos.⁶

La austeridad es un fenómeno mundial. Según algunas estimaciones, las contracciones en el gasto público ocasionadas por la actual recesión económica mundial están afectando en 2003 a 5.800 millones de personas, es decir el 80% de la población mundial, cifra que podría aumentar en 2015 a 6.300 millones de personas, lo que supondría el 90% de la población mundial.

En los Estados miembros del Consejo de Europa, las estrategias de ajuste fiscal han sido muy variadas, como lo ha sido también el subsiguiente impacto en cada región. Las reacciones políticas de los países receptores de ayuda internacional han diferido de las de los países menos afectados por la crisis. Aquellos Estados miembros del Consejo de Europa que son además miembros de la UE están sujetos a una normativa específica en materia de gobernanza económica acordada en el seno de la UE. Debemos tener asimismo en cuenta que muchos países europeos han sufrido reformas estructurales en el pasado similares a las actuales políticas de austeridad. A pesar de las importantes diferencias existentes, una misma tipología de medidas de austeridad se deduce tanto de las políticas de reforma estructural que se realizaban en el pasado, como de las que se practican hoy en día en toda Europa. En términos generales, las medidas de austeridad se dividen en cuatro tipos, cada uno de ellos

³ CE, "A European Economic Recovery Plan", de 26 de noviembre de 2008; El Banco Mundial, *The Jobs Crisis – Household and Government Responses to the Great Recession in Eastern Europe and Central Asia*, 2011.

⁴ CE, "Bank recovery and resolution proposal: Frequently Asked Questions", 6 de junio de 2012.

⁵ FMI, "A New Globalization for a New World", Discurso de apertura del Director General en las reuniones anuales de 2010 de la Junta de Gobernadores del Grupo del Banco Mundial y el FMI, de 8 de octubre de 2010.

⁶ FMI, "Fiscal Monitor: Fiscal Adjustment in an Uncertain World", de abril de 2013.

con sus propias consecuencias en cuanto al disfrute de los derechos humanos: a) contracción del presupuesto público, y por lo tanto, del gasto social, b) medidas tributarias regresivas, c) reforma del mercado de trabajo, y d) reforma estructural de los planes de pensiones.⁷

En numerosos Estados miembros el gasto social se ha convertido en el principal objetivo de las medidas de austeridad. Estas han consistido en recortes o restricciones salariales, fundamentalmente a los trabajadores del sector educativo, sanitario y de otros ámbitos del sector público, en la racionalización de los sistemas de protección social, en la eliminación o reducción de los subsidios a los combustibles y a los productos agrícolas y alimentarios, en el endurecimiento de las condiciones de acceso a ciertos beneficios sociales y, finalmente, en otra serie de recortes en el sistema educativo y sanitario.

Las reformas en el régimen fiscal han supuesto asimismo una parte substancial de las medidas de austeridad, dado que los gobiernos han tratado de hacer frente a los déficits mediante la recuperación de la pérdida de ingresos fruto de la recesión económica. Muchas de estas reformas fiscales han logrado la recaudación de sumas considerables de dinero y compensado la necesidad de futuros recortes en el presupuesto. Sin embargo, la subida de los impuestos es raramente neutra en cuanto a su impacto distributivo y ha añadido una carga adicional a las familias con pocos ingresos, ya de por sí afectadas de manera desproporcionada por los recortes en los servicios públicos. Muchos gobiernos han utilizado los impuestos sobre el valor añadido y otros impuestos sobre el consumo como su principal estrategia. Sin embargo, desde el momento en que en este tipo de reformas fiscales no se aplican verdaderas exenciones sobre los artículos de primera necesidad, las personas con rentas más bajas asumirán a menudo una fuerte presión durante la recuperación económica, por cuanto gastan una mayor proporción de sus ingresos en la adquisición de alimentos y servicios básicos. En cambio, el aumento de impuestos sobre la renta, el patrimonio y las transacciones financieras, suelen tener efectos distributivos más equitativos.

Numerosos gobiernos han iniciado reformas laborales con la intención de incrementar la competitividad y promover el desarrollo empresarial. Estas reformas han provocado la merma de los poderes de negociación colectiva, facilitado los despidos, frenado o invertido los aumentos salariales en periodo de inflación (con la consiguiente pérdida de poder adquisitivo real) y alterado otras normas de protección del empleo. La teoría de que una protección laboral debilitada impulsa el desarrollo empresarial y el crecimiento es, cuanto menos, cuestionable.⁸

La crisis fiscal también ha proporcionado un marco propicio para las ampliamente discutidas reformas estructurales a los sistemas de pensiones. La mayoría de los Estados miembros del Consejo de Europa están considerando iniciar, o lo han hecho ya, este tipo de reformas que apuntan expresamente a ir más allá de los recortes temporales del gasto, como por ejemplo, a través del aumento de la edad de jubilación, la reducción de las prestaciones por jubilación y restringiendo la accesibilidad al sistema de pensiones. Según la OCDE, es poco probable que estas medidas provoquen reducciones inmediatas del gasto social.⁹

⁷ I. Ortiz y M. Cummins, "Age of Austerity: A Review of Public Expenditures and Adjustment Measures in 181 Countries", documento de trabajo de la Initiative for Policy Dialogue y the South Centre, mayo de 2013; Informe de la experta independiente de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, de 17 de Marzo de 2011, A/HRC/17/34.

⁸ OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor*.

⁹ OCDE, noviembre de 2012, *Social spending during the crisis: Social expenditure (SOCX) data update 2012*.

1.2. Derechos económicos, sociales y culturales

Algunas de las consecuencias más drásticas y duraderas de la austeridad en el ámbito de los derechos humanos se han producido en el campo de los derechos económicos y sociales.¹⁰

La primera gran víctima de la crisis económica y de las subsiguientes medidas de austeridad ha sido el disfrute del derecho al trabajo. El dramático aumento de la tasa de desempleo en Europa desde el año 2008 (corregida en función de las variaciones estacionales) alcanzó niveles históricos en junio de 2013, con un 12,1% en la zona euro y un 10,9% en la Europa de los 27(UE), y con tasas de desempleo a un nivel altísimo en España, Grecia y Portugal.¹¹ Dado que las políticas fiscales contractivas disminuyen las perspectivas de crecimiento, el desempleo de larga duración está cada vez más arraigado,¹² lo que conlleva implicaciones estructurales a largo plazo. Sólo en el año 2012 el Comité Europeo de Derechos Sociales (CEDS) detectó 13 países que incumplían la obligación, derivada del artículo 1(1) de la Carta Social Europea (revisada), de aplicar políticas de pleno empleo.¹³

Una recuperación económica incierta, unida a un debilitamiento de la protección de los trabajadores, probablemente suponga una amenaza para los derechos laborales, tales como el derecho a un salario justo, a la negociación colectiva y a la seguridad y la higiene en el trabajo. En España, por ejemplo, el salario mínimo se mantiene congelado muy por debajo de lo que exige la Carta Social Europea para garantizar un nivel de vida digno.¹⁴ En Grecia, el Comité de Libertad Sindical de la OIT detectó reiteradas y exhaustivas injerencias en la negociación colectiva libre y voluntaria así como un “déficit importante de diálogo social”.¹⁵ El fuerte desempleo tiende a debilitar el poder de negociación de los trabajadores, lo que conlleva una mayor vulnerabilidad de los trabajadores y unas tasas de crecimiento económico más bajas.¹⁶ La explotación laboral, incluido el trabajo infantil, la trata de personas y el maltrato de los trabajadores migrantes han sido fuente constante de preocupación de los expertos por cuanto aumentan la demanda de mano de obra barata, las condiciones económicas se deterioran y se reduce el número de autoridades públicas que puedan llevar a cabo inspecciones de trabajo o poner en marcha servicios de protección de menores.¹⁷

A la vez que el derecho a un trabajo digno disminuye, el derecho a un nivel de vida adecuado está amenazado por las medidas de austeridad. Los efectos combinados de las dificultades para lograr un trabajo decente, los recortes en los servicios sociales y las reformas fiscales regresivas han contribuido a agravar la pobreza en Europa.¹⁸ En 2011, el porcentaje de personas en riesgo de pobreza o exclusión social alcanzó el 24,2% en la Europa de los 27

¹⁰ APCE, Resolución 1884 (2012) [en inglés]; Informe de la experta independiente de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, de 17 de marzo de 2011, A/HRC/17/34.

¹¹ Comunicado de Prensa de Eurostat 118/2013, de 31 de julio de 2013, “Euro area unemployment rate at 12.1%”.

¹² OIT, “World of Work Report 2013: Repairing the economic and social fabric: European Union Snapshot” .

¹³ Albania, Armenia, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Georgia, Grecia, Italia, Letonia, la República de Moldavia Eslovaquia, “la ex República Yugoslava de Macedonia” y Turquía.

¹⁴ Encuesta de población activa de Eurostat de 2012 y el CESR, “Visualizing Rights – Spain: Fact Sheet No. 12”, de mayo de 2012.

¹⁵ Comité de Libertad Sindical de la OIT, Caso N. 2820 “Findings and recommendations on Greece in the Committee Report”, 2012.

¹⁶ OIT, “Is aggregate demand wage-led or profit-led? National and global effects, Conditions of Work and Employment Series No. 40”, Documentos de trabajo, 30 de octubre de 2012.

¹⁷ Informe de la Relatora Especial de las NU sobre la trata de personas, especialmente mujeres y niños, 12 de agosto de 2009, A/64/290; UN Special Rapporteur on contemporary forms of slavery, including its causes and consequences, Misión a Rumania, 30 de junio de 2011, A/HRC/18/30/Add.1; Informe del experto independiente de las NU sobre la deuda externa y derechos humanos, 13 de agosto de 2012, A/67/304.

¹⁸ CE, “The social effects of labour market developments in the EU in the crisis”, Nota de investigación 7/2012; EU employment and social situation, quarterly review, diciembre de 2012.

(UE).¹⁹ En Estonia, por ejemplo, la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza absoluta (es decir, por debajo del mínimo de subsistencia) se incrementó de un 8,2% en 2007 al 11,7% en 2010.²⁰

El derecho a la seguridad social y la protección social también ha sufrido reveses relacionados con la austeridad. Los programas de asistencia y el sistema de seguridad social fortalecen la resiliencia frente a los riesgos sociales y financieros y proporcionan acceso a los bienes y servicios básicos, cubriendo aquellas necesidades que, de otro modo, no serían satisfechas en tiempos de recesión. Conforme la crisis se ha ido agravando, muchos Estados miembros se han enfrentado a un crecimiento exponencial de la demanda de protección social. De forma paralela, los exigüos ingresos de la seguridad social, junto con la austeridad y la consolidación fiscal, han llevado las capacidades financieras y administrativas de muchas instituciones de protección social más allá de sus límites.²¹ Muchos gobiernos han optado por reformar los sistemas de pensiones, lo que podría agravar la creciente vulnerabilidad de las personas mayores y el riesgo de que caigan en la pobreza. En Grecia, por ejemplo, el CEDS señaló en un dictamen sobre una queja colectiva que las medidas de reforma de las pensiones supondrían "un riesgo que provocaría una pauperización a gran escala de un segmento significativo de la población".²²

El derecho a la vivienda se ha visto comprometido como consecuencia de la crisis económica. La crisis del mercado inmobiliario, origen de las crisis financiera y económica junto con el aumento del desempleo, provocó en muchos países un fuerte incremento de los desalojos como consecuencia del impago de hipotecas, embargos de viviendas y ejecuciones inmobiliarias.²³ Desde 2007, la falta de vivienda ha aumentado en 15 de los 21 países supervisados por expertos nacionales. La crisis es considerada como el factor clave que ha contribuido a expandir la falta de vivienda en Grecia, Irlanda, Italia, Portugal, España y el Reino Unido. Surgen nuevos grupos de personas sin hogar y la falta de vivienda se propaga entre los migrantes, los jóvenes, las mujeres y las familias.²⁴

El derecho a la alimentación se ha visto afectado por las medidas de austeridad en aquellos casos en que los gobiernos han limitado las subvenciones a los alimentos sin establecer las necesarias salvaguardas para garantizar el acceso a los niveles mínimos indispensables. En los países del centro y este de Europa la reducción en el consumo de alimentos de primera necesidad está considerada como el mecanismo de defensa más frecuente.²⁵ Por ejemplo, en el Reino Unido, las colas para los bancos de alimentos están batiendo récords, siendo los recortes al sistema de bienestar social la causa más aducida.²⁶

¹⁹ Comunicado de Prensa de Eurostat, 171/2012, 3 de diciembre de 2012.

²⁰ Informe del Comisario sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12, pág. 5.

²¹ Asociación Internacional de la Seguridad Social, "Coping with the crisis: Managing social security in uncertain times, ISSA Crisis Monitor Project", 2012; Comisión de Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sostenible de la APCE (Ponente: Denis Jacquat), "Decent pensions for all", documento de trabajo, 9 de abril de 2012, Doc. 12896.

²² CEDS, *Federation of employed pensioners of Greece (IKA-ETAM) v. Greece*, queja no. 76/2012, decisión sobre el fondo de 7 de diciembre de 2012, § 81.

²³ *The Commissioner's Recommendation on the implementation of the right to housing* [Recomendación del Comisario sobre la implementación del derecho a la vivienda], CommDH(2009)5 [en inglés] e Informe sobre España, CommDH(2013)18, págs. 11-13; Informe de la Relatora Especial de las NU sobre el derecho a la vivienda: la crisis financiera y sus causas, 4 de febrero de 2009, A/HRC/10/7.

²⁴ FEANTSA, "On the Way Home?", Informe de seguimiento sobre personas sin hogar y políticas al respecto en Europa, FEANTSA, 2012 [en inglés].

²⁵ Banco Europeo para la reconstrucción y el desarrollo, "The second Life in Transition Survey (LiTS II)", 2011.

²⁶ Oxfam y Child Action on Poverty, *Walking the Breadline: The Scandal of Food Poverty in 21st century Britain*, mayo de 2013.

A consecuencia de la austeridad, muchas personas pasan dificultades derivadas del derecho al agua. En Irlanda, por ejemplo, se han introducido nuevas tarifas para el uso doméstico del agua como requisito para obtener la asistencia internacional de la CE, el BCE y el FMI.²⁷

Desde hace mucho tiempo es motivo de preocupación la atención decreciente al mantenimiento de la infraestructura de agua, preocupación que se ha acentuado como consecuencia de las medidas de austeridad, con graves riesgos asociados a la calidad y accesibilidad del agua. La puesta en práctica de planes de privatización de los servicios públicos del agua forma parte de varios paquetes de austeridad que pueden poner en peligro su accesibilidad y la efectiva rendición de cuentas de quienes abastecen de este recurso.²⁸

El derecho a la educación se ha visto afectado, sobre todo tras la reducción de los presupuestos en educación. A causa de la crisis económica, entre 2009 y 2010 disminuyó la inversión en educación en un tercio de los países de la OCDE.²⁹ España, por ejemplo, redujo su presupuesto en educación en un 21,4% entre 2011 y 2012; Estonia, por su parte, un 10% entre 2008 y 2009. Los recortes en los subsidios y becas, así como en los salarios de los profesores y los presupuestos escolares, afectan a la calidad, la accesibilidad y asequibilidad de la educación, pudiendo generar abandono escolar prematuro, lo que tendría efectos a largo plazo para los niños afectados.³⁰

Los recortes en los gastos sanitarios han repercutido en el derecho a disfrutar del mayor nivel posible de salud. La CE, el BCE y el FMI han exigido a Grecia que el gasto público en salud no exceda del 6% del PIB, medida que puede provocar un impacto a largo plazo en la salud pública. En Latvia, los recortes presupuestarios en el sistema de salud, han minado la disponibilidad y el acceso a la asistencia sanitaria.³¹

El pago de honorarios ha aumentado en muchos países, a pesar de la evidencia de que la introducción de los sistemas de co-pago se asocia con una reducción en la utilización de los sistemas sanitarios y el empeoramiento del estado de salud de los pacientes con rentas más bajas y los pacientes de alto riesgo.³² Parece ser que existe una conexión entre las medidas de austeridad y el aumento de los problemas de salud mental, el abuso de drogas y los suicidios.³³ Las recientes mejoras en la esperanza de vida de la región están en peligro a causa de la crisis.³⁴

1.3. Derechos civiles y políticos

Los derechos a participar en los asuntos públicos y a la transparencia mediante el acceso a la información oportuna y relevante se han visto perjudicados como consecuencia de la crisis. Numerosos gobiernos han diseñado rápidamente políticas de austeridad ignorando los

²⁷ FMI, "Ireland: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding; Letter of Intent and Memorandum of Understanding on Specific Economic Policy Conditionality", 28 de noviembre de 2011.

²⁸ Informe de la Relatora Especial de las NU sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, 11 de Julio de 2013, A/HRC/24/44; Stockholm International Water Institute (SIWI), "The Global Financial and Economic Crisis and the Water Sector", 2009.

²⁹ OCDE, *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, pág. 186

³⁰ Informe del Comisario sobre España, CommDH(2013)18, págs. 9-10; Informe sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12, pág. 4; Informe sobre Portugal [en inglés], CommDH(2012)22, págs. 6-7.

³¹ M. Karanikolos et al., "Financial crisis, austerity, and health in Europe", *The Lancet*, 13 de abril de 2013; Informe del Experto internacional de las NU en deuda externa, Cephas Lumina, Addendum [en inglés] – Misión a Letonia, 27 de mayo de 2013, A/HRC.23/37Add.1.

³² N. Mas et al., "Los sistemas de copago en Europa, Estados Unidos y Canadá: Implicancias para el caso español", IESE Business School, Universidad de Navarra, noviembre de 2011.

³³ OMS, "Impact of economic crises on mental health", 2011.

³⁴ OMS, "European Health Report 2012", págs. 8-10.

canales ordinarios de participación y de diálogo social, bajo pretexto de la urgencia financiera a nivel nacional. A menudo se han asignado mayores márgenes de autoridad al poder ejecutivo, para poder adoptar medidas de austeridad sin necesidad de consultar con el poder legislativo, desafiando el equilibrio de poderes aceptado democráticamente. La toma de decisiones democráticas en la nación, se ve frustrada por el hecho de que los límites de déficit público y otras normas fiscales clave, decididas a nivel intergubernamental en Europa, determinan los niveles de gasto de muchos gobiernos nacionales, sin que exista participación, o siendo esta muy escasa, de las personas que sufren las consecuencias de dichos recortes.³⁵

La severidad de las medidas de austeridad junto con el hecho de que a menudo no se consulte a las personas afectadas ha provocado manifestaciones a gran escala, especialmente en España, Portugal y Grecia. Preocupa el uso excesivo de la fuerza contra los manifestantes y los ataques a la libertades de expresión y de reunión pacífica. Reacciones demasiado severas ante los disturbios sociales pueden generar desconfianza en el sistema democrático.³⁶

Las medidas de austeridad han amenazado asimismo el acceso a la justicia dado que han debilitado la accesibilidad y la capacidad del sistema judicial.³⁷ Entre 2008 y 2010, se aplicaron reducciones en los presupuestos de justicia y se redujo, en general, el gasto público en Croacia, Bosnia y Herzegovina, Hungría, Serbia, Estonia, Lituania y Letonia.³⁸ Las tasas judiciales también han aumentado en algunos países debido a la crisis. En Estonia, por ejemplo, las tasas judiciales en el orden civil y en ciertos procedimientos del orden contencioso administrativo se duplicaron e incluso quintuplicaron en 2009.³⁹ En 2011 y 2012 la asistencia jurídica gratuita sufrió recortes significativos en Alemania, Irlanda y el Reino Unido, lo que implica que un menor número de personas tienen acceso a dicho servicio.⁴⁰

La libertad de prensa se ha visto también afectada por las medidas de austeridad, sobre todo en aquellos países en los que la contracción fiscal ha sido más severa.⁴¹ Los medios de comunicación, tanto públicos como privados, han sufrido recortes salariales y de personal, así como el cierre de algún medio, incluyendo el cierre temporal de la televisión pública griega. Estos recortes no sólo contribuyen a agravar la problemática de una diversidad de medios cada vez más exigua, sino que también ponen en peligro el buen funcionamiento de un pilar fundamental de la democracia. La capacidad de los periodistas para desempeñar la labor esencial de educar y de vigilar se ha visto reducida, coartando la libertad de expresión y el derecho a ser informado.

1.4. Impacto desproporcionado en grupos desfavorecidos y marginados

La igualdad plena y real para todos si bien es un derecho cada más protegido por las leyes de los Estados miembros del Consejo de Europa, sigue siendo un gran desafío en la práctica, dados los obstáculos sistémicos a la igualdad existentes, agravados además por la crisis

³⁵ APCE, Resolución 1888, *"The crisis of democracy and the role of the State in today's Europe"*, 27 de junio de 2012.

³⁶ Informe del Comisario sobre España, CommDH(2013)18, págs. 22-26; Amnistía Internacional, *"Police violence in Greece: Not just 'isolated incidents'"*, 2012.

³⁷ Informe de la Relatora Especial de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, 9 de agosto de 2012, A/67/278.

³⁸ CEPEJ, *"Evaluation of European Judicial Systems 2012"*, pág. 60; *"Edition 2010"*, págs. 46-47.

³⁹ Informe del Comisario sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12, pág. 10.

⁴⁰ FRA, *Annual report 2012*, pág. 243.

⁴¹ Freedom House, *"Freedom of the Press 2013: A Global Survey of Media Independence"*.

económica. Las respuestas políticas de austeridad a la situación de crisis empeoran las amplias desigualdades ya existentes y las prácticas discriminatorias prevalentes.⁴² Aquellos que son discriminados en el ámbito económico, cultural y social suelen ser ajenos a la toma de decisiones políticas y bien podrían no estar en condiciones de pronunciarse en contra de los efectos que las medidas de austeridad tienen en sus vidas. Las víctimas de la discriminación múltiple y de carácter mixto son las que corren mayor riesgo.

El desempleo, las condiciones de trabajo discriminatorias y precarias, y el aumento de la xenofobia, afectan a la vida cotidiana de los inmigrantes y los solicitantes de asilo. A causa de los recortes presupuestarios, hay menos recursos disponibles para la acogida de los solicitantes de asilo, los programas que facilitan la integración social y económica de los inmigrantes, así como para la asistencia jurídica y el acceso a los servicios sociales y sanitarios.⁴³ A pesar de que los trabajadores migrantes contribuyen a la base imponible, se enfrentan a cada vez mayores obstáculos a la hora de acceder a los servicios sociales esenciales. En España, por ejemplo, las reformas motivadas por la austeridad han provocado que se niegue a los inmigrantes indocumentados la asistencia sanitaria pública, prestación que había sido garantizada antes de la reforma,⁴⁴ lo que deja a este colectivo expuesto a mayores riesgos sanitarios derivados de la situación de recesión.

La crisis económica ha dado lugar a un creciente deterioro de la situación económica, ya de por sí difícil, de muchas minorías étnicas como los romaníes, que están particularmente expuestos al desempleo de larga duración. Cifras recientes muestran que entre un 70% y un 90% de romaníes en los países encuestados viven en condiciones de grave privación material.⁴⁵ La recesión económica alimenta el sentimiento anti-romaní, por lo que las medidas positivas para la protección de esta minoría son impopulares.⁴⁶ Las democracias en toda Europa también se han visto seriamente amenazadas por un recrudecimiento de la intolerancia, la xenofobia y el racismo, así como por tendencias preocupantes de extremismo, amplificadas por la nefasta situación económica.⁴⁷ Muchos políticos han optado por reorientar su conducta utilizando a los desvalidos como chivos expiatorios y culpando a las víctimas - ya se trate de minorías étnicas o religiosas, de migrantes o solicitantes de asilo, de gitanos o de personas con pocos ingresos. Los actos racistas tienen, demasiado a menudo, respuestas débiles por parte del estado.⁴⁸

Las desigualdades estructurales y la disparidad que afectan a la mujer en el disfrute de los derechos humanos, se han acrecentado debido a los efectos acumulados de varias medidas de austeridad, especialmente en lo relativo al derecho a un trabajo decente y a un nivel de vida adecuado.⁴⁹ En 2011, las mujeres en la UE sufrieron un mayor riesgo de caer en la

⁴² OCDE, *Divided we stand: why inequality keeps rising*, 2011.

⁴³ OCDE, *Settling in: OECD indicators of immigrants integration 2012*; CE, "Inclusion of young migrants", Nota de investigación 6/2012; CESR, "Mauled by the Celtic Tiger: Human rights in Ireland's economic meltdown", febrero de 2012; Informe del Comisario sobre Grecia [en inglés], CommDH(2013)6.

⁴⁴ 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.

⁴⁵ Observatorio Europeo del Empleo, "Review: Long-term Unemployment 2012"; FRA, *The Situation of Roma in 11 EU Member States: Survey results at a glance*, 2012.

⁴⁶ Informe del Comisario sobre Portugal [en inglés], CommDH(2012)22.

⁴⁷ Informe del Relator Especial de las NU sobre racismo, Mutuma Ruteere, 29 de mayo de 2012, A/HRC/20/38; FRA, "EU- MIDIS Data in Focus Report 6: Minorities as Victims of Crime", 2012.

⁴⁸ El Commissioner's Human Rights Comment, "Europe must combat racist extremism and uphold human rights", 13 de mayo de 2013; Informe del Comisario sobre Grecia [en inglés], CommDH(2013)6.

⁴⁹ Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el efecto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales 7 de mayo de 2013, E/2013/82.

pobreza que los hombres, con tasas del 25,2 % y del 23 % respectivamente.⁵⁰ Los recortes en los empleos del sector público, en las pensiones y los servicios, como el cuidado de niños, en las prestaciones parentales y por hijo a cargo, así como en la asistencia sanitaria, en los servicios a las víctimas de la violencia y en la asistencia jurídica afectan particularmente a las mujeres. Los programas para la igualdad de género también se han visto perjudicados por los recortes.⁵¹ Las mujeres, principales actrices en el cuidado de la familia, han asumido la carga, nada reconocida, del cuidado tanto de las personas con discapacidad como de los niños, carga que se va haciendo más pesada conforme los estados reducen tanto el personal como el apoyo financiero e imponen condiciones más estrictas acceder a los servicios. Mientras los gobiernos restrinjan la protección social y los cuidados no remunerados crezcan, la capacidad de las mujeres para participar en condiciones de igualdad en la vida pública mermará.⁵²

La pobreza infantil y el desempleo de los jóvenes constituyen dos grandes motivos de preocupación que probablemente tengan consecuencias a largo plazo. En muchos países, la tasa de pobreza infantil ha aumentado de forma aún más acusada que la tasa de pobreza en el resto de la población. Las medidas de austeridad relacionadas con las prestaciones familiares y ayudas por hijo, así como el desempleo generalizado y el aumento del precio de los alimentos son temas capitales que afectan el bienestar de los niños. El abandono escolar, el trabajo infantil y la violencia doméstica son otras fuentes de preocupación.⁵³ La correlación existente entre el ascenso del desempleo juvenil de los menores de 25 años y los periodos de crisis es indiscutible. Más de la mitad de los jóvenes en España, Portugal y Grecia están oficialmente desempleados y no se preveen grandes cambios hasta 2016. La tasa de jóvenes sin empleo, educación o formación (NEET) se ha incrementado en toda la región en torno a un 1% desde 2008, y en un 4% y un 6% en España y Grecia respectivamente, lo que a la larga dejará graves secuelas a estos jóvenes.⁵⁴

En la medida en que Europa envejece y los jóvenes navegan en un mercado laboral cada vez más inhóspito, la solidaridad intergeneracional se vuelve más importante que nunca. Sin embargo, la austeridad afecta también a las personas mayores. La discriminación y la estigmatización en el mercado laboral por razones de edad, los recortes desproporcionados a las pensiones, la disponibilidad y la adecuación de los servicios de cuidado de larga duración, y el maltrato de ancianos son las principales fuentes de preocupación. Las mujeres mayores son particularmente vulnerables a los efectos de la crisis, dado que su renta / pensión suele ser sustancialmente menor a la de los hombres, como resultado de la discriminación acumulativa.⁵⁵

⁵⁰ Eurostat, "Headline indicators 2005–2012".

⁵¹ CE, "Women and men in the crisis", Nota de investigación 4/2012; European Women's Lobby, "The Price of Austerity", 2012; J. Butterworth y J. Burton, "Equality, Human Rights and the Public Service Spending Cuts: Do UK Welfare Cuts Violate the Equal Rights to Social Security", *The Equal Rights Review*, Vol. 11, 2013.

⁵² Oxfam International y European Women's Lobby, *An Invisible Crisis? Women's poverty and social exclusion in the European Union at a time of recession*, marzo de 2010; J. Lethbridge, "Impact of the Global Economic Crisis and Austerity Measures on Women", Public Services International, 2012.

⁵³ UNICEF, *A recovery for all: rethinking socio-economic policies for children and poor families*, 2012; Eurochild, "Survey on the effects of economic and financial crisis on children and young people", 9 de octubre de 2009 e Informes de enero de 2011 y diciembre de 2012; CE, "Material deprivation among children", Nota de investigación 7/2011; Informe del Comisario sobre Portugal [en inglés], CommDH(2012)22; Informe sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12; Informe sobre España, CommDH(2013)18.

⁵⁴ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo juvenil 2013: Una generación en peligro; y Tendencias mundiales del empleo 2013: Para recuperarse de una segunda caída del empleo* [original en inglés y resumen en español]; APCE, Resolución 1885, "The young generation sacrificed: social, economic and political implications of the financial crisis", 26 de junio de 2012

⁵⁵ Comisión de Asuntos Sociales, Salud y Desarrollo Sostenible de la APCE (Ponente: Denis Jacquat), "Decent pensions for all" documento de trabajo, 9 de abril de 2012, Doc. 12896; Informe del Comisario sobre Portugal [en inglés],

Las personas con discapacidad se han visto gravemente afectadas por el desempleo y las medidas de austeridad, factores que han limitado su acceso a la asistencia personal y a los denominados “ajustes razonables”. Desde el comienzo de la crisis económica, la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral ha disminuido en Europa y existen evidencias de que los presupuestos de austeridad han restringido el acceso de estas personas a vivir en la comunidad, a la educación, así como a la asistencia primaria, dificultándose así su desinstitucionalización.⁵⁶

La crisis también ha tenido un impacto perjudicial en la situación de otros grupos desfavorecidos, aunque la documentación disponible en la región al respecto, es limitada. Por ejemplo, sectores de la sociedad civil han informado de que los derechos de las personas Lesbianas, Gays, Bisexuales y Transgénero/Transexuales se han visto adversamente afectados por las medidas de austeridad, especialmente en términos de acceso a servicios y asistencia sanitaria.⁵⁷

1.5. Interdependencia entre los derechos humanos y las repercusiones intergeneracionales de la austeridad

Los derechos humanos son indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí. Los retrocesos en materia de derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos están íntimamente interconectados y ocasionan múltiples efectos sobre las personas. La vulneración del disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales repercute también en el disfrute de los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, la falta de vivienda y vivir en una institución, puede fácilmente acabar siendo una vulneración del derecho a la vida privada y familiar. La pobreza puede convertirse en un serio obstáculo para el disfrute de una amplia variedad de derechos humanos.

Las violaciones de los derechos humanos relacionadas con la austeridad también pueden tener repercusiones intergeneracionales y a largo plazo. La pérdida de un trabajo digno, sin la puesta en práctica de un programa efectivo de protección social, puede conducir rápidamente al desalojo de la vivienda y a la falta de hogar y, a la larga, conllevar problemas sanitarios e incluso la muerte.⁵⁸ Los niños expuestos a la pobreza y la desnutrición corren el riesgo de sufrir retrasos en el crecimiento y de llegar a adultos con secuelas tanto sociales como de salud. Además, es probable que sus logros educativos sean inhibidos, lo que mermará su potencial como seres humanos en la sociedad. El número de niños que abandonan la escuela para encontrar un empleo y mantener a sus familias es cada vez mayor y, al hacerlo, se arriesgan a tener continuos reveses en sus logros educativos. Ello crea las condiciones propicias para que exista tanto inseguridad laboral, como un resurgimiento del trabajo y la explotación infantil.⁵⁹ A resultas de ello, Europa corre el riesgo de estar creando una

CommDH(2012)22; Informe sobre Estonia [en inglés] CommDH(2013)12; Informe de la Alta Comisionada de las NU para los Derechos Humanos sobre derechos humanos de las personas de edad, 20 de abril de 2012, E/2012/51.

⁵⁶ European Foundation Centre, European Consortium of Foundations on Human Rights and Disability, “Assessing the impact of European governments’ austerity plans on the rights of people with disabilities, key findings”, octubre de 2012; Informe del Comisario sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12; Informe sobre España, CommDH(2013)18.

⁵⁷ Ver por ejemplo, Informe conjunto sobre España de la sociedad civil al CDESC, de mayo de 2012, pág.14.

⁵⁸ George Kaplan, “Economic crises: Some thoughts on why, when and where they (might) matter for health—A tale of three countries”, *Social Science and Medicines*, 74, (2012) págs. 643-646.

⁵⁹ Save the Children, “Food for Thought: Tackling child malnutrition to unlock potential and boost prosperity”, 2013; Informe del Comisario sobre Portugal [en inglés], CommDH(2012)22.; Informe sobre España, CommDH(2013)18.

“generación perdida” de jóvenes desilusionados, lo que puede traer consigo consecuencias potencialmente graves para la solidaridad intergeneracional, la cohesión social y la estabilidad política a largo plazo.⁶⁰

1.6. Repercusiones en la capacidad estatal y en el sistema de protección de los derechos humanos

Las apuestas políticas por la austeridad y la consolidación fiscal han tenido consecuencias sistémicas sobre la capacidad del estado y sobre el sistema de protección de los derechos humanos. Los gobiernos son los principales garantes de los derechos humanos y por lo tanto su eficacia y competencia es de suma importancia para garantizar el respeto de los derechos humanos de todas las personas. Sin embargo, proliferan signos preocupantes de que en periodo de crisis, la capacidad del Estado para proteger y cumplir con los derechos humanos, además de ejecutar otras funciones, se está desmoronando a causa de los planes de consolidación fiscal.⁶¹

En numerosos países, las instituciones y empleados públicos de la administración central y municipal sufren recortes presupuestarios, lo que en ciertos casos podría cercenar la capacidad del Estado para ejercer sus funciones de forma eficaz. Las medidas de austeridad han repercutido gravemente en los gobiernos locales y regionales, gobiernos con competencias clave en el desarrollo de programas de bienestar y seguridad social a favor de sus comunidades. Mientras que algunos países se oponen a disminuir la financiación de la administración local, otros, como Serbia, Bulgaria y el Reino Unido, las han reducido. Capaces de proteger en su día a la población de los peores efectos de la primera oleada de crisis, los gobiernos locales han tenido que hacer frente a serias restricciones de sus recursos debido a la menor financiación por parte del gobierno estatal, una dependencia de ingresos fiscales inciertos y la creciente demanda de servicios públicos por parte de personas que ya no son capaces de hacer frente a ciertas necesidades por si solas.⁶²

El sistema de protección de los derechos humanos y la infraestructura interna de rendición de cuentas de muchos estados han experimentado dificultades como consecuencia de la austeridad. El acceso a la justicia se ha visto debilitada por los recortes en la financiación del poder judicial y de la asistencia jurídica gratuita. Muchas de las instituciones nacionales de derechos humanos (que se examinan en el Capítulo 4) se han debido enfrentar a fusiones o recortes desproporcionados, otras han desaparecido por completo. El sector no gubernamental, que a menudo actúa como proveedor esencial de los servicios sociales en aquellos casos en que falla la capacidad estatal para hacerlo, también se ha visto afectado por la disminución de la financiación pública.

2. Normas de derechos humanos y jurisprudencia en materia de austeridad

La política económica implica un ejercicio del poder por parte del Estado y, como tal, está sujeta a las normas relativas a los derechos humanos y a las normas y principios procesales. No se puede prescindir de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales -

⁶⁰ APCE, Resolución 1885 (2012) [en inglés].

⁶¹ APCE, Resolución 1888 (2012) [en inglés].

⁶² APCE, Resolución 1886, “*The impact of the economic crisis on local and regional authorities in Europe*”, 26 de junio de 2012; Consejo de Europa, “*Local Government in Critical Times: Policies for Crisis, Recovery and a Sustainable Future*”, 2011.

consagrados en el Derecho internacional en materia de derechos humanos - en época de penuria económica, ya que dichos derechos son esenciales para una recuperación económica sostenible e inclusiva. En este Capítulo se indican las normas internacionales y regionales de derechos humanos pertinentes en tiempos de recesión económica, junto con la jurisprudencia nacional e internacional más relevante. Dado que tanto los organismos europeos e internacionales de supervisión de los derechos humanos como los tribunales nacionales han comenzado a prestar más atención a los efectos de la crisis, dichas normas y los criterios que en ellas se recogen se han desarrollado aún más para poder satisfacer las actuales condiciones económicas. Así sucede, en particular, con las obligaciones de los estados de proteger los derechos económicos y sociales, para evitar con ello una creciente merma y retroceso de esos derechos, e impedir los efectos desproporcionados de las medidas de austeridad en determinados sectores de la población.

2.1. Los derechos humanos como imperativos legales y objetivos políticos prioritarios

El Consejo de Derechos Humanos de la ONU afirmó en su período extraordinario de sesiones en 2009 que “las crisis económicas y financieras mundiales no disminuyen la responsabilidad de las autoridades nacionales y de la comunidad internacional en la realización de los derechos humanos”.⁶³ Del mismo modo, en 2009 el Comité Europeo de Derechos Sociales declaró que “la crisis económica no debe tener como consecuencia la reducción de la protección de los derechos reconocidos por la Carta [Social Europea]. Por lo tanto, los gobiernos están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para asegurar que los derechos de la Carta estén garantizados de manera efectiva en aquellos períodos en que los beneficiarios necesitan mayor protección”.⁶⁴ En 2012, el Consejo de Derechos Humanos acogió con satisfacción una nueva serie de principios rectores sobre la deuda externa y los derechos humanos, que estipula que los gobiernos tienen la obligación de garantizar la primacía de los derechos humanos cuando toman decisiones sobre obtención y concesión de préstamos.⁶⁵ Asimismo, el CEDS, al referirse a los compromisos asumidos por Grecia con la Troika, dejó claro que “los Estados Partes deben ... - tanto al elaborar el texto en cuestión como al incorporarlo a su derecho interno - tener plenamente en cuenta los compromisos adquiridos al ratificar la Carta Social Europea”⁶⁶. De ello se deduce que los Estados son quienes principalmente tienen que probar que las medidas de austeridad propuestas están en consonancia con sus obligaciones de derechos humanos.

La jurisprudencia reciente de Letonia, Portugal y Lituania ilustra la superioridad normativa de los principios de derechos humanos consagrados constitucionalmente sobre cualquier medida presupuestaria no justificada. En Letonia, el Tribunal Constitucional ratificó que las provisiones sobre préstamos internacionales estipuladas en los acuerdos con el FMI / BCE / CE no podían servir como argumento para restringir obligaciones de derechos humanos constitucionalmente garantizadas y consistentes en garantizar una seguridad social adecuada. Tanto las consecuencias sociales que suponen los recortes en las pensiones como otras alternativas menos restrictivas tenían que haber sido tomadas en cuenta a la hora de concluir tales

⁶³ Resolución del Consejo de Derechos Humanos S-10/1 “*The impact of the global economic and financial crises on the universal realization and effective enjoyment of human rights*”, párr. 5

⁶⁴ CEDS, *Conclusions 2009*, Vol. I, párr 17.

⁶⁵ Informe del experto independiente de las NU, Cephias Lumina, sobre la deuda externa, 10 de abril de 2011, A/HRC/20/23.

⁶⁶ CEDS, *Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece*, queja N.º. 79/2012, decisión sobre el fondo de 7 de diciembre de 2012, párr. 47.

acuerdos.⁶⁷ En Portugal, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales las reducidas asignaciones presupuestarias para los derechos sociales y ordenó su restitución.⁶⁸ El Tribunal Constitucional de Lituania, por su parte, ha marcado criterios estrictos y específicos que deberán tenerse en cuenta cuando se evalúe, en el transcurso de una crisis económica, en qué casos los derechos sociales pueden ser limitados.⁶⁹

2.2. Legislación de derechos económicos, sociales y culturales en tiempos de austeridad

En virtud del Derecho internacional y europeo relativo a los derechos humanos, los Estados miembros del Consejo de Europa tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con los derechos económicos, sociales y culturales, tanto en tiempos de crecimiento económico como de estancamiento.⁷⁰ Los principales instrumentos son el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Carta Social Europea (revisada), el Código Europeo de Seguridad Social y varios convenios de la OIT. Aunque que el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) es fundamentalmente un pacto de derechos civiles y políticos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha considerado igualmente que se han cometido violaciones de diversos derechos contemplados en la Convención como, por ejemplo, aquellos relacionados con el bienestar social, la salud y la vivienda.

Si bien la materialización plena de los derechos económicos, sociales y culturales (ESC) sólo puede lograrse progresivamente con el transcurso del tiempo, las normas más relevantes imponen obligaciones de efecto inmediato, como la no discriminación (tratada en el punto 2.5.) y obligaciones mínimas esenciales. Es decir, los estados tienen el deber inmediato “de garantizar la satisfacción universal de, por lo menos, los ‘niveles esenciales’ de derechos económicos y sociales”, cualquiera que sea su nivel de recursos o desarrollo económico.⁷¹ En tiempos de escasez de recursos y a la hora de establecer cómo incrementar los ingresos y distribuir los recursos públicos, los gobiernos deben priorizar el logro de ese contenido mínimo esencial.⁷²

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), el Comité Europeo de Derechos Sociales y la jurisprudencia de varios países han descrito con detalle dicho contenido básico al referirse a los derechos ESC. El CEDS ha dejado claro que si bien los retrocesos en la financiación del sistema nacional de seguridad social no constituyen ipso facto una violación de la Carta Social Europea, del Código Europeo de Seguridad Social o del Convenio N ° 102 sobre la seguridad social (norma mínima), debe garantizarse un nivel mínimamente satisfactorio para que todas las personas, en todo momento, puedan disfrutar de forma efectiva del derecho a la seguridad social.⁷³ Así, por ejemplo, los ingresos procedentes de las pensiones, en el caso de las personas de edad, no deberán estar por debajo de los umbrales de pobreza, es decir del 50% de los ingresos medios de un país determinado. El

⁶⁷ Tribunal Constitucional de Letonia, Caso N°. 2009-43-01, Sentencia de 21 de diciembre de 2009 [en inglés].

⁶⁸ Tribunal Constitucional de Portugal, Sentencia n°. 187/13, 5 de abril de 2013 [en inglés].

⁶⁹ Tribunal Constitucional de Lituania, Fallo de 20 de abril de 2010 y Sentencia de 6 de febrero de 2012 [en inglés].

⁷⁰ “Directrices de Maastricht sobre las violaciones de los derechos económicos sociales y culturales”.

⁷¹ CDESC, Observación general n° 3, párrs. 5 y 10

⁷² CDESC, Observación general n° 3, párr.12, n°.12, párr. 28 y n°. 14, párr. 18; Declaración sobre la distribución de recursos, E/C.12/2007/1, párrs. 4 y 6.

⁷³ CEDS, *Pensioners' Union of the Athens-Piraeus Electric Railways (I.S.A.P.) v. Greece*, queja n°. 78/2012, decisión sobre el fondo de 7 de diciembre de 2012, párr. 65.

Comité de Ministros del Consejo de Europa, por su parte, también ha indicado que los países incumplían sus obligaciones derivadas del Código Europeo de Seguridad Social en aquellos casos en que las prestaciones de seguridad social estuvieran efectivamente por debajo de dicho umbral.⁷⁴

Tanto la jurisprudencia del CEDS como las normas laborales de la OIT establecen cuales son los derechos en el trabajo y los niveles esenciales del derecho al trabajo. Así, por ejemplo, al referirse al derecho a un salario digno, el CEDS establece como estándar mínimo el 60% del salario medio nacional o la cantidad fijada por convenio colectivo.⁷⁵ A nivel nacional, el Tribunal Constitucional portugués, al revisar la constitucionalidad de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, indicó que existía una garantía respecto al “derecho a un nivel mínimo de subsistencia” y que dicha garantía no había sido aplicada por el Estado cuando redujo el presupuesto en las partidas correspondientes a las prestaciones por enfermedad y desempleo.⁷⁶

Se supone que el incumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales implica, prima facie, una vulneración, a menos que el Estado pueda demostrar que “ha realizado todo el esfuerzo posible para utilizar todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer, con carácter prioritario, esas obligaciones mínimas”.⁷⁷ El establecimiento de un nivel mínimo de protección social basado en los derechos humanos, que salvaguarde la disponibilidad universal de niveles esenciales de servicios sociales, ingresos, salud, alimentación y vivienda, es algo que tanto la OIT como los distintos órganos de derechos humanos tienden a reconocer como la mejor política para garantizar el cumplimiento de un mínimo de derechos ESC básicos.⁷⁸

Los gobiernos tienen asimismo la obligación de movilizar el máximo de recursos disponibles necesarios para materializar los derechos ESC. La disponibilidad de recursos no hace referencia únicamente a aquellos con los que cuenta el estado en un momento dado, sino también a los que podrían mobilizarse razonable y equitativamente. En función de las circunstancias nacionales, la adjudicación de dichos recursos a los derechos ESC implica, a menudo, reasignaciones de recursos existentes, generación de recursos a través de reformas fiscales y tributarias, políticas monetarias y de regulación financiera, financiación del déficit, reestructuración de la deuda y asistencia al desarrollo.⁷⁹ Haciendo hincapié en la necesidad de considerar todas las alternativas de financiación posibles para evitar un empeoramiento de los derechos económicos y sociales, el CDESC ha declarado que únicamente podrían introducirse medidas de austeridad tras haber agotado todas las alternativas posibles, incluso los ajustes de política fiscal.⁸⁰ La obligación de cooperación y asistencia internacional, conforme a lo establecido en los artículos 2 (1) y 11 (1) del PIDESC , implica que los Estados deben

⁷⁴ Comité de Ministros del Consejo de Europa, “*Resolution CM/ResCSS(2012)8 of 12 de septiembre de 2012 on the application of the European Code of Social Security and its Protocol by Greece*”.

⁷⁵ CEDS, Conclusiones XIV-2, Declaración de interpretación del Artículo 4.1, págs. 50-52.

⁷⁶ Tribunal Constitucional de Portugal. Sentencia nº.187/13, 5 de abril de 2013 [en inglés].

⁷⁷ CDESC, Observación general nº 3, párr. 10

⁷⁸ OIT, *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*, nº. 202, 2012; “*Informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre los efectos de las crisis económicas y financieras mundiales en la realización universal y el disfrute efectivo de los derechos humanos y las posibles medidas necesarias para mitigarlos*”, 18 de febrero de 2010, A/HRC/13/38, paras. 21 and 25.

⁷⁹ R. Balakrishnan, D. Elson, J. Heintz, N. Lusiani, *Maximum Available Resources & Human Rights: Analytical Report*, Center for Women’s Global Leadership, Universidad de Rutgers, 2011.

⁸⁰ CDESC, “*Letter on behalf of the Committee of Economic, Social and Cultural Rights to all States Parties to the ICESCR on the protection of rights in the context of the economic and financial crisis*”, 16 de mayo de 2012; Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el efecto de las medidas de austeridad en los derechos económicos, sociales y culturales, 2013, E/2013/82.

cooperar y no socavar los esfuerzos de otros países para movilizar el máximo de recursos disponibles para el cumplimiento de los derechos ESC, a través, por ejemplo, de una mayor cooperación para frenar la evasión de impuestos.

En el debate sobre la austeridad tiene particular relevancia la prohibición de la regresividad o retroceso. Como se indicó anteriormente, los Estados no están obligados a satisfacer o lograr la plena efectividad de todos los derechos económicos y sociales de la noche a la mañana, sin embargo, deben proceder lo más rápidamente posible con miras a alcanzar dicho objetivo progresivamente y a través de progresos medibles. El corolario lógico de este deber de progresiva efectividad es que los gobiernos deben evitar la regresividad en la satisfacción de los derechos ESC, aun en tiempos de grave escasez de recursos, como sucede cuando hay recesión económica. Las acciones u omisiones que den lugar a un deterioro en el disfrute de dichos derechos ya sea *de jure*, a través una protección legal debilitada o *de facto*, mediante recortes sustanciales en los servicios sociales, sólo podrán introducirse tras considerar atentamente todas las alternativas y “deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del pleno aprovechamiento del máximo de recursos de que se disponga”.⁸¹

Dado que los poderes legislativo y ejecutivo poseen un alto grado de discrecionalidad, será fundamental controlar, supervisar y analizar los supuestos de escasez de financiación, ya que habrá de examinarse si son razonables y no deberá, a priori, darse por hecho su idoneidad. Una jurisprudencia cada vez más copiosa así como numerosas interpretaciones respaldadas por organismos internacionales han comenzado a desarrollar un sistema más evolucionado de prerequisites operacionales y de criterios normativos con el fin de juzgar si la conducta de los estados da lugar a una regresividad injustificada en materia de derechos ESC.⁸² Quizá la articulación más clara de la prohibición de regresividad fue la ofrecida por el CDESC en mayo de 2012. El CDESC estableció los siguientes criterios para evaluar si las medidas de austeridad o ajuste fiscal podían considerarse razonables y justificables y, por lo tanto, compatibles con el PIDESC :

- a. la medida es temporal y limitada al periodo de crisis;
- b. la medida es necesaria y proporcionada, de tal manera que no adoptarla pondría en riesgo aún más los derechos económicos, sociales y culturales;
- c. la medida no es discriminatoria y tiene en cuenta todas las alternativas posibles, como las medidas de política fiscal, con el fin de garantizar las prestaciones necesarias para paliar las desigualdades que puedan surgir en tiempos de crisis, así como de asegurar que los derechos de los grupos más vulnerables no se vean afectados de manera desproporcionada; y
- d. la medida identifica y protege el contenido mínimo esencial de los derechos, o un nivel mínimo de protección social, tal y como establece la OIT, y garantiza la protección de dicho contenido esencial en todo momento.⁸³

La responsabilidad fundamental de los Estados es para con los titulares de derechos en su propia jurisdicción. Sin embargo, los gobiernos también tienen el deber de cooperar y ayudarse mutuamente en la realización de los derechos económicos y sociales, tal como se

⁸¹ CDESC, Observación general n° 3, párrs. 9-12

⁸² International Commission of Jurists, *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights: Comparative experiences of justiciability*, 2008; C. Courtis, *Ni un paso atrás: la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*, Editores de Puerto s.r.l., 2006; CDESC, Observación general n° 19, párr. 42.

⁸³ CDESC, “Open Letter to States Parties regarding the protection of rights in the context of economic crisis”, 16 de mayo de 2012.

estipula en el PIDESC, la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y la Convención sobre los Derechos del niño (CDN) y tal como reafirman diversos órganos de vigilancia de los tratados. Este deber de cooperación y asistencia internacional implica que los Estados miembros del Consejo de Europa podrían incurrir en responsabilidad por la vulneración de dichos derechos si previsiblemente mermaran - ya sea de forma individual, a través de políticas de crédito, mediante acuerdos de gobernanza financiera como el Tratado de la Unión Europea de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza, a través de instituciones regionales como la Unión Europea o por medio de instituciones financieras internacionales como el FMI - la capacidad de otros gobiernos para proteger y satisfacer los derechos económicos y sociales de todas las personas.⁸⁴ El Tribunal Europeo de derechos Humanos ha dejado claro que los estados pueden transferir sus competencias a las organizaciones internacionales “siempre y cuando los derechos del Convenio sigan estando ‘asegurados’. Por lo tanto, la responsabilidad de los Estados miembros continúa incluso después de producirse dicha transferencia”.⁸⁵

La Unión Europea se ha comprometido con los valores fundacionales de “respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de personas pertenecientes a minorías”.⁸⁶ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea también proporciona normas jurídicamente vinculantes para la implementación de la legislación y las políticas comunitarias en el ámbito de los derechos ESC. La futura adhesión de la Unión Europea al CEDH es un buen ejemplo de organismo regional que reconoce sus obligaciones respecto a los derechos humanos y que decide someter su actuación a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

2.3. Derechos civiles y políticos

Los instrumentos europeos e internacionales en materia de derechos civiles y políticos también son pertinentes a la hora de supervisar los efectos de las medidas de austeridad. El acceso no discriminatorio a la justicia y a los recursos, garantizado por el PIDCP y el CEDH, es esencial para los grupos vulnerables. El Estado tiene la obligación, conforme a los artículos 6 y 13 del CEDH, de mantener un poder judicial que funcione y de garantizar el acceso efectivo a la justicia independiente, así como, en determinadas circunstancias, de proporcionar asistencia jurídica gratuita.⁸⁷ El derecho al respeto a la vida privada y familiar (artículo 8 del CEDH) demuestra la interdependencia entre los derechos civiles y políticos y los derechos ESC. La vulneración del derecho a la vivienda, máxima preocupación en tiempos de austeridad, pueden quebrantar también el derecho a la vida privada y familiar.⁸⁸

Las libertades de asociación, de expresión y de reunión pacífica están expresamente protegidos por la legislación internacional y europea de derechos humanos⁸⁹ y hacen posible

⁸⁴ El contenido del deber de cooperación y asistencia internacional relativo a derechos específicos se desarrolla *inter alia* en las Observaciones generales nº 11, 12, 14, 15, 18, y 19 del CESCR. Ver asimismo *Principios de Maastricht sobre las Obligaciones Extraterritoriales de los Estados en el Área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Artículo 31.

⁸⁵ *Matthews v. the United Kingdom*, demanda nº 24833/94, sentencia de 18 de febrero de 1999, párr. 32 [en inglés].; *Bosphorus Hava Yollari Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland*, demanda nº 45036/98, sentencia de 30 de junio de 2005 [en inglés].

⁸⁶ Tratado de la Unión Europea, artículo 2.

⁸⁷ *Airey v. Ireland*, demanda nº 6289/73, sentencia de 9 de octubre de 1979 [en inglés]; *Laskowska v. Poland*, demanda nº 77765/01, sentencia de 13 de marzo de 2007 [en inglés].

⁸⁸ Ver, por ejemplo, *Moldovan and Others v. Romania*, demandas nº 41138/98 y 64320/01, sentencia nº 2 de 12 de julio de 2005 [en inglés].

⁸⁹ ICCPR, artículos 19, 21 y 22, y CEDH, artículos 10 y 11.

una sociedad civil y unos medios de comunicación activos; análogamente permiten un compromiso crítico contra la austeridad. Cualquier restricción a estos derechos debe ser prescrita por ley, ser necesaria en una sociedad democrática y ser proporcionada, escogiendo únicamente aquellas medidas menos restrictivas que sean necesarias para alcanzar el objetivo legítimo. El uso desproporcionado de la fuerza por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en el contexto de las manifestaciones contra las medidas de austeridad, puede dar lugar a vulneraciones de la libertad de expresión y reunión.⁹⁰ Estos derechos también están ligados con el derecho a la información y el derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos.

La prohibición absoluta de los tratos inhumanos y degradantes (artículo 3 del CEDH) también puede ser aplicable en los casos de adversidad extrema incompatible con la dignidad humana. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que las pensiones y otras prestaciones sociales en el caso de ser insuficientes, permiten plantear un recurso en virtud del artículo 3, del CEDH.⁹¹ Sin embargo, el Tribunal aún no ha encontrado una violación directa en virtud de dicho artículo que haga referencia a la falta de protección social. Asimismo es necesario comprobar que ninguna de las medidas de austeridad que afectan a las condiciones de encarcelamiento y detención alcancen la gravedad de trato inhumano y degradante en virtud del CEDH o del Convenio Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes.

2.4. Derecho a la transparencia, la participación y la rendición de cuentas

Los principios procesales de los derechos humanos, especialmente la transparencia, la participación, la responsabilidad y el derecho a un recurso efectivo, proporcionan orientación sobre la manera en que los funcionarios deben llevar a cabo el proceso de formulación de políticas económicas, desde su diseño hasta su implementación y supervisión.⁹² El derecho a la participación ciudadana, protegida entre otros por el PIDCP (artículo 25) y la CDPD (artículo 29), va más allá de los meros derechos electorales e incluye el deber de implicar activamente a los afectados por la política social y económica en los canales específicos de participación; de ese modo las decisiones se basarán en un amplio diálogo nacional más que en restringidos intereses particulares.⁹³ La transparencia es igualmente necesaria en todas las fases del ciclo político, de tal manera que las personas puedan acceder a la información relevante y oportuna relativa a aquellas políticas que les afecten; todo ello en virtud del PIDCP (artículo 19) y del CEDH (artículo 10).⁹⁴

En 2012, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa hizo un llamamiento a los Estados miembros para que “reflexionen sobre cómo dichos procesos podrían ser más democráticos en el futuro, incluida la futura política económica que se establezca en Europa y, mientras tanto, actúen con la máxima transparencia a la hora de tomar cualquier decisión a largo plazo que afecte profundamente a las economías nacionales y la vida de las personas.”⁹⁵ En varios fallos recientes de resolución de reclamaciones colectivas relativas a los derechos

⁹⁰ Informe de Comisario sobre España, CommDH(2013)18, págs. 36 - 42.

⁹¹ *Larioshina v. Russia*, demanda nº 56869/00, sentencia de 23 de abril de 2002 [en inglés].

⁹² Informe de la experta independiente de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, de 17 de marzo de 2011, A/HRC/17/34, párrs. 25 - 28

⁹³ Ver también la *Declaración de las NU sobre el derecho al desarrollo; Principios de Limburgo sobre la implementación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 1986.

⁹⁴ Reforzado por el Tribunal en *Társaság a Szabadságjogokért v. Hungary*, demanda nº. 37374/05, sentencia de 14 de abril de 2009, párr. 35 [en inglés].

⁹⁵ APCE, Resolución1884 (2012) [en inglés].

sobre las pensiones en Grecia, el CEDS puso de relieve la incapacidad del gobierno para llevar a cabo las mínimas investigaciones y análisis sobre los efectos de las medidas de austeridad y para evaluar de manera significativa, en consulta con las organizaciones interesadas, su pleno impacto en los grupos vulnerables.⁹⁶ El deber de consultar a los interesados incumbe igualmente a las instituciones de la UE, tal y como establece el artículo 11 (2) y (3) del Tratado de la Unión Europea, al indicar que “las instituciones [de la UE] mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.”⁹⁷

Un aspecto fundamental de los derechos humanos es el control del ejercicio del poder, al garantizar que aquellos que ostentan la autoridad sean responsables de sus actos y, en última instancia, deban rendir cuentas a quienes resultan afectados por su conducta. Los Estados tienen la obligación moral de rendir cuentas, así como de garantizar el acceso a recursos efectivos y la obtención de reparaciones por violaciones de derechos humanos, a través de mecanismos accesibles y eficaces (por ejemplo, los foros judiciales, las instituciones políticas, los órganos administrativos u otros mecanismos, semi-judiciales o no judiciales). La rendición de cuentas no es solo una acción retrospectiva; puede desempeñar igualmente una importante función preventiva, al garantizar no solo que los agentes públicos y privados adecúen sus conductas a sus responsabilidades en cuestiones de derechos humanos, sino también que participen en el diálogo con los titulares de derechos, con el fin de evitar políticas perjudiciales.⁹⁸

⁹⁶ CEDS, *Panhellenic Federation of pensioners of the Public Electricity Corporation (POS-DEI) v. Greece*, queja nº 79/2012, sentencia sobre el fondo de 7 de diciembre de 2012, párrs. 75-77 [en inglés].

⁹⁷ Ver también, D. O'Donovan, “*The Insulation of Austerity: The Charter of Fundamental Rights and European Union Institutions*”, *Human Rights Ireland*, 16 de mayo de 2013.

⁹⁸ ACNUDH y CESR, “*Who Will Be Accountable?*”, 2013.

2.5. Igualdad, no discriminación y medidas positivas

Los principios de igualdad y no discriminación, principios que se refuerzan mutuamente, son una parte esencial de las obligaciones relativas a los derechos humanos que tienen los Estados miembros del Consejo de Europa y trascienden a cada uno de los instrumentos descritos anteriormente. El disfrute efectivo de dichos derechos debe, por definición, garantizarse a toda persona sin distinción por motivos de género o sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, edad, religión o creencias, o por su situación socioeconómica. Para que no haya discriminación en la práctica es necesario que todos tengan acceso efectivo a sus derechos. Los gobiernos tienen el deber de garantizar la igualdad real y efectiva mediante la aplicación, en los ámbitos social y económico, de medidas positivas concretas que disminuyan y, en última instancia, eliminen la discriminación sistémica y de facto.⁹⁹

En el ámbito de los derechos sociales, la “obligación inmediata y transversal” de la no discriminación y la igualdad, establecida en virtud del PIDESC ¹⁰⁰, implica que los Estados deben poner fin a la discriminación, tanto *de jure* como *de facto*, en el ejercicio de los derechos sociales, tanto si es el resultado de una elección política deliberada como de un efecto no deseado. Dada la existencia de barreras estructurales a la igualdad en la protección legal y de acceso a los derechos socio-económicos, es necesario establecer medidas concretas, deliberadas y con objetivos específicas que eliminen la discriminación al disfrutar de los derechos ESC, tales como el derecho a la salud, a la vivienda, al trabajo digno y a la seguridad social, entre otros.¹⁰¹ En otras palabras, los Estados deben interesarse por los beneficiarios de determinadas políticas y deben intentar modificar activamente los comportamientos discriminatorios y de desigualdad, mediante la adopción de medidas positivas que garanticen la igualdad real al disfrutar de los derechos.

El CDESC ha reconocido que la situación económica y social de los individuos o el estatus socioeconómico, es uno de los motivos de discriminación que están prohibidos.¹⁰² Si bien en las listas que han establecido los diversos tratados internacionales en sus cláusulas de no discriminación, el estatus socioeconómico puede categorizarse dentro del apartado “cualquier otra condición” también podría incluirse dentro de la categoría “origen social” y “posición económica”, mencionadas expresamente en el PIDESC y en el CEDH. Esto reviste particular importancia si se tiene en cuenta que las medidas de austeridad tienden a agravar formas preexistentes de discriminación de sectores de la población con pocos ingresos.

De hecho, la pobreza y la discriminación están estrechamente relacionados entre sí.¹⁰³ La discriminación es, a menudo, una de las causas de la pobreza y la exclusión económica, al tiempo que la negación de la participación plena y activa en la vida económica supone una barrera importante para la inclusión social y el bienestar social de numerosas personas que viven en situación de pobreza. Los recortes presupuestarios, que representan una carga desproporcionada para cierta categoría de personas, han sido tachados de inconstitucionales por algunos tribunales, como el Tribunal Constitucional portugués. Este tribunal en concreto, consideró que aquellas subidas de impuestos que supusieran una carga injusta para las personas en situación de pobreza y que no tuvieran en cuenta los niveles de ingresos, eran

⁹⁹ Ver, por ejemplo, CEDS, *International Association Autism-Europe v. France*, queja n° 13/2002, sentencia sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, párr. 52 [en inglés]; ACNUDH y CESR, “*Who Will Be Accountable?*”, 2012, págs. 67-69.

¹⁰⁰ CDESC, Observación general n° 20, párr. 7; *Principios de Limburgo sobre la implementación del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, artículo 2(2).

¹⁰¹ CDESC, Observación general n° 20.

¹⁰² CDESC Observación general n° 20, párr. 35.

¹⁰³ Equinet, *Addressing Poverty and Discrimination: Two Sides of the One Coin*, 2010.

inconstitucionales.¹⁰⁴ Tanto la CIEFDR, como la CEFDM, la CDN y la CDPD protegen los principios fundamentales de no discriminación e igualdad de las minorías étnicas, mujeres, niños y personas con discapacidad, respectivamente. Análogamente, los organismos asociados a cada uno de estos tratados han emitido observaciones sobre cómo garantizar la igualdad en tiempos de crisis.¹⁰⁵

En el Consejo de Europa el principio de no discriminación está recogido tanto en el CEDH (artículo 14 y Protocolo nº 12) como en la Carta Social Europea revisada (artículo E). El Tribunal ha aplicado dicho principio junto al derecho a la educación,¹⁰⁶ la prohibición del trato degradante¹⁰⁷ y el derecho a la seguridad social,¹⁰⁸ al reafirmar los derechos ESC de las personas desfavorecidas. La Carta Social Europea regula la discriminación directa e indirecta, considerando como tales: no tomar en consideración las diferencias de forma adecuada y positiva,¹⁰⁹ no tratar a las personas con situaciones diferentes de forma diferente¹¹⁰ o no tomar las medidas adecuadas para garantizar que los derechos sean "abiertos a todos" y realmente accesibles para todos.

El CEDS ha sostenido, por ejemplo, que los Estados deben adoptar medidas positivas para prevenir que ciertos grupos vulnerables se queden sin vivienda.¹¹¹ El principio de no discriminación está reconocido igualmente en los tratados generales de la UE y en las directivas específicas sobre igualdad, así como en la Carta de los Derechos Fundamentales (artículo 21).¹¹²

3. Implementar los derechos humanos en tiempos de crisis económica

Las normas de derechos humanos no exigen recetas políticas exactas. La política económica en tiempos de crisis implica la toma de decisiones complejas. Los gobiernos cuentan con un margen de discrecionalidad a la hora de elegir los medios que salvaguarden mejor los derechos en época de restricciones económicas. Sin embargo, los derechos humanos proporcionan un marco normativo y jurídico universal, constituyen una guía de principios y marcan unos límites operativos dentro de los que deben regirse las políticas económicas y

¹⁰⁴ Tribunal Constitucional de Portugal: "Penalizar a una determinada categoría de personas, agravando su situación por el efecto combinado de esta reducción salarial y el aumento generalizado de la carga fiscal, socava tanto el principio de igualdad con respecto a los gastos públicos como el principio de justicia fiscal". Sentencia nº 187/13, de 5 de abril de 2013 [en inglés].

¹⁰⁵ CEDAW, Observaciones finales, Grecia, 1 de marzo de 2013, CEDAW/C/GRC/CO/7 [en inglés]; CEDAW, Observaciones finales, España, 7 de agosto de 2009, CEDAW/C/ESP/CO/6; CRC, Observaciones finales, Grecia, 13 de agosto de 2012, CRC/C/GRC/2-3 [en inglés]; CDPD, Observaciones finales, España, 19 de octubre de 2011, CRPD/C/ESP/CO/1; CEDR, Lista de temas, Portugal, 3 de enero de 2012, CERD/C/PRT/Q/12-14; CEDR, Observaciones finales, Reino Unido, 14 de septiembre de 2011, CERD/C/GBR/CO/18-20.

¹⁰⁶ *D.H. and others v. the Czech Republic*, demanda nº 57325/00, sentencia de 13 de noviembre de 2007 [en inglés].

¹⁰⁷ *Moldovan and Others v. Romania*, demandas nº 41138/98 y 64320/01, sentencia nº 2 de 12 de Julio de 2005 [en inglés].

¹⁰⁸ *Carson and Others v. the United Kingdom*, demanda nº 42184/05, sentencia de 16 de marzo de 2010 [en inglés].

¹⁰⁹ CEDS, *European Roma Rights Centre v. Italy*, queja nº 27/2004, sentencia sobre el fondo de 7 de diciembre de 2005, párr. 36 [en inglés].

¹¹⁰ CEDS, *Association internationale Autisme-Europe (AIAE) v. France*, queja nº 13/2002, sentencia sobre el fondo de 4 de noviembre de 2003, párr. 51 [en inglés].

¹¹¹ CEDS, *European Roma Rights Centre v. Bulgaria*, queja nº 31/2005, sentencia sobre el fondo de 18 de octubre de 2006, párr. 54 [en inglés]; The Commissioner's Recommendation on the Implementation of the Right to Housing, CommDH(2009)5, págs. 16-19.

¹¹² Ver también, FRA, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Consejo de Europa, *Handbook on European non-discrimination law*, 2011.

sociales de los gobiernos.¹¹³ Este capítulo trata de demostrar como los derechos humanos pueden guiar de manera práctica las respuestas políticas de carácter económico frente a la crisis. Las medidas propuestas ayudarán asimismo a dar un nuevo impulso al modelo social europeo basado en los fundamentos de la dignidad humana y la solidaridad intergeneracional, y que sirve de causa común en la realización de los derechos humanos para todos.

3.1. Institucionalizar la transparencia, el acceso a la información y la participación

El derecho a ser informados y a participar en los asuntos públicos implica el deber de los Estados de llevar a cabo una política social y económica transparente, permitiendo además la participación pública en su diseño, ejecución y seguimiento. Los Estados miembro del Consejo de Europa han logrado avances notables en el desarrollo de formas más transparentes de gobernanza. Sin embargo estos progresos son aún insuficientes, especialmente en el campo de la política económica. Serían deseables mejoras en el acceso a la información relativa a las políticas fiscales nacionales y regionales, incluidos los rescates del sector financiero. Un acceso oportuno a informaciones clave, como las referidas a la políticas presupuestaria y fiscal, mejoraría las funciones de control y supervisión de las respuestas a las crisis por parte de agrupaciones ciudadanas, comisiones parlamentarias, instituciones nacionales de derechos humanos y tribunales.

Una mayor exhaustividad en la recogida de indicadores sociales desagregados que ilustraran los efectos acumulativos de la austeridad, ayudaría a los responsables políticos e investigadores a identificar aquellos efectos desproporcionados, a discernir si se produce un “progreso medible” y a diseñar políticas más eficaces basadas en evidencias; todo ello con el fin de proteger a los más grupos desfavorecidos. A título de ejemplo, sorprende observar los escasos datos sistemáticos sobre las personas sin hogar que son facilitados por los gobiernos del Consejo de Europa, hecho que incrementa aún más la invisibilidad de este grupo de personas.

Los gobiernos, además de proporcionar la información pertinente, deben igualmente establecer canales de diálogo social fructíferos y canales de participación ciudadana al llevar a cabo su política económica, como las elecciones periódicas, entre otras. Las formas que esta participación puede adoptar son múltiples, pero, en definitiva, lo que los ciudadanos digan debería influir en la formulación de la política económica. Los acuerdos de participación y las consultas deben ser inclusivos, llegando a los individuos, a las organizaciones no gubernamentales, a los sindicatos, a los movimientos de base y a la comunidad académica. Una participación pública significativa puede mejorar los avances sociales y la confianza en el sistema democrático.

¹¹³ R. Balakrishnan y D. Elson, “Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights”, *Essex Human Rights Review* Vol. 5 nº 1, Julio de 2008; *Economic Policy and Human Rights*, New York, Zed Books, 2012; I. Saiz “Rights in Recession? Challenges for Economic and Social Rights Enforcement in Times of Crisis”, *Journal of Human Rights Practice* Vol. 1 (2), 2009; I. Saiz, N. Lusiani y S.A. Way, “Economic and Social Rights in the ‘Great Recession’: Towards a Human Rights-Centered Economic Policy in Times of Crisis”, en *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (en preparación).

3.2. Evaluar de forma sistemática los efectos de la crisis sobre la igualdad y los derechos humanos

Los gobiernos tienen la obligación de demostrar que sus leyes, políticas y programas contribuyen a la protección de los derechos humanos y que no los ponen en peligro. Aunque la Comisión Europea y el FMI realizan evaluaciones económicas anuales a numerosos países europeos a fin de evaluar y garantizar el cumplimiento de la normativa fiscal, no existe tal acuerdo para controlar sistemáticamente las consecuencias, para los derechos humanos, de las políticas económicas. Tal y como sugieren el CESCR,¹¹⁴ el CEFD, ¹¹⁵ el CEDR¹¹⁶ y el Comité de Ministros del Consejo de Europa,¹¹⁷ evaluaciones previas y posteriores del impacto de los derechos humanos y la igualdad, ayudarían a identificar los efectos distributivos de las políticas de austeridad en la sociedad y empujarían a los responsables políticos a evitar que fueran discriminatorios.

Controles independientes realizados de forma periódica ayudarían a identificar y valorar los impactos de la política económica, tanto actuales como futuros, y evitarían que éstos socavarán el cumplimiento mínimo esencial de los derechos sociales. Dichas evaluaciones deberían acometerse en estrecha cooperación con los grupos interesados y sus representantes, y deberían hacerse públicas y difundirse ampliamente para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas. Cada fase del ciclo político debería ser objeto tanto de evaluaciones previas como a posteriori, teniendo en cuenta el amplio espectro de las políticas macroeconómicas, financieras, fiscales, salariales y de empleo que se estén llevando a cabo. En consonancia con el deber de cooperación y asistencia internacional, las evaluaciones también deberían tener en cuenta los impactos nacionales y extraterritoriales o transfronterizos de las políticas económicas de los países, sobre todo cuando las decisiones se tomen en el seno de los órganos intergubernamentales.

Una supervisión de este tipo sentaría un punto de referencia para los derechos humanos que permitiría a los responsables en materia económica no solo aprender de los errores pasados, sino anticipar mejor las consecuencias que su conducta tiene en los derechos humanos. También proporcionaría un foro eficaz para la transparencia y la capacidad de respuesta en la formulación de políticas. En consonancia con la prohibición de discriminación y de regresividad, tales evaluaciones ayudarían a garantizar que los particulares efectos de las medidas de austeridad en los miembros desfavorecidos de la sociedad fueran conocidos de antemano y que se proporcionara una protección efectiva ante la crisis. Asimismo suministrarían evidencias útiles a los órganos administrativos, parlamentos, tribunales, órganos regionales nacionales y a los mecanismos internacionales de rendición de cuentas, para que pudieran exigir responsabilidades a los responsables políticos con más facilidad. Finalmente, este tipo de seguimiento permitiría comparar empíricamente las consecuencias para los derechos humanos que los diferentes tipos de políticas económicas tienen en la región.

¹¹⁴ CDESC, "Open Letter to States Parties regarding the protection of rights in the context of economic crisis", 16 de mayo 2012.

¹¹⁵ CEDAW, Observaciones generales, Grecia, 1 de marzo de 2013, CEDAW/C/GRC/CO/7 [en inglés].

¹¹⁶ CEDR, Observaciones generales, Reino Unido, 14 de septiembre de 2011, CERD/C/GBR/CO/18-20.

¹¹⁷ Comité de Ministros, *Resolución CM/ResCSS(2012)8 de 12 de septiembre 2012 sobre la aplicación del Código Europeo de Seguridad Social y su Protocolo por parte de Grecia* [en inglés].

3.3. Verificar de forma sistemática el respeto por los derechos humanos en las políticas fiscales y presupuestarias

La puesta en práctica del deber de maximizar la disponibilidad de recursos para la realización plena de los derechos económicos y sociales implica un seguimiento constante y la supervisión de cómo se gasta el dinero público, en qué se gasta, cómo se obtiene y a quien beneficia. Un examen detallado de las políticas presupuestarias y fiscales a fin de comprobar si son conformes con los derechos humanos, mejora la rendición de cuentas y la transparencia de los procesos políticos de naturaleza económica al permitir el debate abierto y público sobre las prioridades presupuestarias.¹¹⁸ La realización de auditorías a la política fiscal desde el punto de vista de los derechos humanos ayudaría igualmente a evaluar de forma objetiva la necesidad de consolidación fiscal, dado que se identificarían todas las posibles alternativas a los recortes presupuestarios para la obtención de recursos, de conformidad con la prohibición de regresividad.¹¹⁹

En algunos casos, esto podría significar dar prioridad al gasto social o sanitario a través de reajustes presupuestarios. En otros, podría desvelar las desigualdades que subyacen en las legislaciones tributarias de numerosos países. Las auditorías de política fiscal ayudarían también a identificar y revertir la carga fiscal cada vez más desproporcionada que padecen las personas con pocos recursos de algunos estados. Finalmente, en otras ocasiones, la revisión de la política fiscal pondría de manifiesto opciones para ampliar la base fiscal sin discriminación, poniendo al descubierto espacios donde se están perdiendo recursos, tales como la evasión de impuestos, o señalando aquellas situaciones en que las subidas equitativas de impuestos supondrían una recaudación respetuosa con los derechos humanos. Evidencias sugieren que las oportunidades de ampliar la base de recursos son abundantes en muchos de los estados miembros del Consejo de Europa, tanto a nivel nacional como a través de la cooperación regional.¹²⁰ La recuperación de los fondos públicos perdidos a causa de la evasión fiscal en varios Estados miembros del Consejo de Europa y su prevención futura, podrían contribuir por sí solos y de forma significativa a dicha base de recursos.¹²¹

3.4. Promover la igualdad y combatir la discriminación y el racismo

Las múltiples repercusiones que generan las medidas de austeridad tienden a agravar la discriminación estructural en los ámbitos político, económico y social. Asimismo, la crisis económica ha aumentado las manifestaciones de racismo, xenofobia y extremismo, fenómenos que cuestionan la universalidad de los derechos humanos y la igualdad.¹²² Durante la crisis es esencial mantener un amplio acervo legislativo sobre igualdad de trato con el fin de prevenir y sancionar prácticas discriminatorias basadas en motivos de género o sexo, origen racial o étnico, discapacidad, orientación sexual, identidad de género, edad, religión o creencias, o por su situación socioeconómica. Las medidas positivas en favor de los grupos desfavorecidos, incluidas las mujeres, son necesarias para hacer frente a las desigualdades y repercusiones múltiples que provocan tanto la crisis como las medidas de austeridad. Los

¹¹⁸ Proyecto de análisis presupuestario de la Universidad Queen de Belfast, “*Budgeting for Economic and Social Rights: A Human Rights Framework*”, 2010

¹¹⁹ R. Balakrishnan y D. Elson, “*Auditing Economic Policy in the Light of Obligations on Economic and Social Rights*”, *Essex Human Rights Review*, Vol. 5, No.1, julio 2008

¹²⁰ I. Ortiz, J. Chai, y M. Cummins, “*Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 184 Countries*”, UNICEF, 2011.

¹²¹ R. Murphy, “*The cost of tax abuse: A briefing on the cost of tax evasion worldwide*”, noviembre de 2011

¹²² Informe del Relator Especial de las NU sobre racismo, Mutuma Ruteere, 29 de mayo de 2012, A/HRC/20/38.

gobiernos deberían incorporar medidas positivas para promover la igualdad en sus políticas sociales y económicas, así como en la contratación pública.

La legislación sobre igualdad de trato permite que individuos y grupos que son víctimas de discriminación reclamen igualdad y cuestionen aquellas políticas de austeridad que puedan resultar discriminatorias. Deberían constituirse mecanismos de denuncia independientes y accesibles, tales como los organismos nacionales especializados en el ámbito de la igualdad, para facilitar el acceso a la justicia y brindar asistencia a las víctimas de la discriminación (véase Capítulo 4). Dado que tanto la jurisprudencia como los organismos nacionales de igualdad consideran cada vez más el estatus socioeconómico como una causa prohibida de discriminación en el ámbito de la vivienda, la educación y la provisión de bienes y servicios, los gobiernos deberían considerar su mención expresa como motivo de discriminación en la legislación sobre igualdad de trato. Ello fortalecería los esfuerzos para hacer frente a la pobreza, ya que contaría con el respaldo de la legislación sobre igualdad de trato.¹²³

Durante los períodos de crisis es particularmente importante luchar contra el racismo, la xenofobia y los delitos motivados por prejuicios, para evitar cualquier tendencia que utilice a los grupos desfavorecidos y marginados como chivos expiatorios. La violencia racista y la incitación al odio tienen un amplio impacto destructivo para la dignidad humana y la cohesión social; deberían sancionarse de manera efectiva, al igual que los delitos motivados por prejuicios, incluso cuando los autores son los propios líderes políticos y de opinión. Los Estados deberían adoptar medidas para impartir sistemáticamente formaciones contra el racismo a funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, fiscales y jueces que participan en la investigación y persecución de los delitos racistas. La educación en derechos humanos en las escuelas es esencial para crear una cultura del respeto y la tolerancia.¹²⁴

3.5. Asegurar unos niveles mínimos de protección social para todos

El mantenimiento de un marco jurídico e institucional sólido de protección social para todos, sin discriminación alguna, surge directamente de las normas internacionales, regionales y nacionales que garantizan los niveles mínimos esenciales de los derechos económicos y sociales. La protección social es esencial para crear resiliencia económica, especialmente entre los grupos más desfavorecidos, para evitar la transmisión intergeneracional de la pobreza, para mejorar la seguridad alimentaria, alterar la creciente desigualdad en los ingresos y, finalmente, para mantener los estabilizadores económicos automáticos para evitar una mayor recesión. Es necesario que se desarrollen unos niveles mínimos de protección social con el fin de garantizar un contenido esencial de derechos económicos y sociales de manera permanente.¹²⁵ En los Estados miembros del Consejo de Europa, las medidas de protección social han garantizado durante décadas el acceso a unos servicios esenciales de calidad y a unos subsidios de ingresos mínimos, sacando a millones de europeos de la pobreza y mitigando los peores efectos de la recesión económica.¹²⁶ Las garantías

¹²³ Documento del Comisario: "Opinion on national structures for promoting equality", CommDH(2011)2; Equinet, *Addressing Poverty and Discrimination: Two Sides of the One Coin*, 2010.

¹²⁴ El *Commissioner's Human Rights Comment*, "Europe must combat racist extremism and uphold human rights", 13 de mayo de 2013.

¹²⁵ OIT, *Recomendación relativa a los pisos nacionales de protección social*, n.º. 202, 2012; Grupo del Banco Mundial, Comité para el Desarrollo, "Safety Nets Work: During Crisis and Prosperity", 11 de abril de 2012; M. Sepúlveda and C. Nyst, *The Human Rights Approach to Social Protection*, 2012.

¹²⁶ *Anti-crisis measures: safeguarding jobs and social security in Europe*, Publicación del Consejo de Europa, 2011.

constitucionales de protección social han evitado que los programas de asistencia y seguridad social sufran presiones de naturaleza política y financiera a corto plazo.¹²⁷

Los gobiernos deberían resistirse a cualquier tipo de presión que pueda menoscabar dichos programas públicos, por otra parte esenciales. En muchos casos será necesario blindar los presupuestos públicos y llevar a cabo políticas de salvaguardia de los programas de protección social universales; ello con el fin de garantizar, en tiempos de crisis económica, el cumplimiento de las obligaciones mínimas esenciales en cuanto a los derechos económicos y sociales. Reforzar las garantías jurídicas de una protección social de calidad, evitaría cualquier recaída. Las medidas positivas para poner fin a la discriminación de facto en el acceso a la protección social y para prevenir los efectos a largo plazo de la crisis económica, son imprescindibles, sobre todo respecto de los grupos más vulnerables y en zonas geográficas más desfavorecidas. Los sistemas nacionales de protección social deberían incluir estrategias y medidas preventivas para abordar la pobreza y la falta de vivienda, servicios integrales de protección social, políticas activas de empleo, mecanismos de supervisión y el bloqueo de partidas presupuestarias. Particular atención debería darse a la lucha contra la pobreza infantil.¹²⁸

3.6. Garantizar el derecho a un trabajo digno

En época de crisis deben mantenerse una serie de derechos: el derecho a un salario justo y a una remuneración igual por un trabajo de igual valor, el derecho a la seguridad y la higiene en el trabajo, el derecho a la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso e infantil, la eliminación de la discriminación en el trabajo, el acceso a las prestaciones por desempleo y el derecho a una indemnización en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional. Además, hay evidencias que indican que son económicamente oportunos.¹²⁹ Las políticas activas de empleo son necesarias para proteger el empleo y mejorar la empleabilidad de los trabajadores. La protección de la negociación colectiva y las políticas macroeconómicas anticíclicas, sobre todo aquellas que abordan las disparidades salariales entre los diferentes grupos sociales, han sido eficaces para aumentar el dinamismo económico y del empleo, al tiempo que promueven la igualdad. Es necesario apoyar firmemente tanto a los inspectores de trabajo como a los organismos de protección de menores para combatir el aumento de la explotación laboral y la trata infantil.¹³⁰

Durante la crisis económica debería mantenerse un acceso sin discriminación al empleo y la educación. La adopción de los denominados “ajustes razonables” y la accesibilidad es fundamental para muchos grupos minoritarios. Las medidas positivas a favor de las personas con discapacidad, los romaníes y las mujeres deberían mantenerse durante la crisis económica con vistas a mejorar su integración laboral. Sería necesario que los estados elaboraran y adoptaran estrategias que reduzcan las tasas de desempleo actuales, y que pusieran especial énfasis en el desempleo juvenil y de larga duración. Las medidas de austeridad no deben tener como resultado la discriminación de los jóvenes trabajadores por

¹²⁷ Asociación Internacional de la Seguridad Social, “Coping with the crisis: Managing social security in uncertain times: ISSA Crisis Monitor”, 2012, pág. 25.

¹²⁸ EC, Recomendación - *Investing in children: breaking the cycle of disadvantage*, 20 de febrero de 2013.

¹²⁹ OIT, *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2012: Mejores empleos para una economía mejor*; R. Freeman, *Labor Market Institutions around the World*, National Bureau of Economic Research; D. Howell, *Fighting Unemployment: The Limits of Free Market Orthodoxy*, Oxford University Press, 2004.

¹³⁰ El *Commissioner's Human Rights Comment* “Child labour in Europe: a persisting challenge”, 20 de agosto de 2013.

razón de edad, ni en lo referente a su remuneración ni en el nivel de protección social que se les ofrece.¹³¹

3.7. Velar por que todos tengan acceso a la justicia y mantener el sistema de protección de los derechos humanos

El poder judicial, el acceso a la asistencia jurídica gratuita y las instituciones nacionales de derechos humanos son fundamentales para garantizar, en tiempo de crisis, el Estado de derecho, la regulación de los servicios públicos y privados y el acceso a recursos efectivos. Los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho son palabras vacías de contenido cuando el sistema judicial es ineficiente, inaccesible o inasequible para aquellos que más lo necesitan. Los gobiernos deben garantizar que el acceso a la justicia - especialmente para los que viven en los márgenes de la sociedad¹³² - no se comprometa en periodos de recesión económica. Los recortes presupuestarios y las medidas de austeridad no deberían incidir de manera desproporcionada en el funcionamiento del sistema de protección de los derechos humanos, de manera que tenga estabilidad operacional en términos de personal y recursos.

El poder judicial tiene un papel esencial en la protección de los más vulnerables frente a los retrocesos injustificados en el cumplimiento de sus derechos y en la promoción de un mayor diálogo y una gobernanza más receptiva. Los tribunales constitucionales de varios Estados miembros han defendido derechos económicos y sociales clave que corrían peligro a causa de la austeridad, han elaborado criterios innovadores para juzgar el cumplimiento de las normas de derechos humanos nacionales e internacionales por parte del estado y, finalmente, han concebido métodos de reparación y compensación en caso de que se infrinjan dichos derechos.¹³³ Sin embargo, estos avances son desiguales entre los diferentes Estados miembros y numerosos sistemas judiciales carecen de mandato, o no son lo suficientemente activos, para proteger los derechos económicos y sociales.

Son necesarias reformas para garantizar el acceso a la justicia mediante la reducción en la duración de los procesos, a través de la asistencia jurídica gratuita y ejecutando las sentencias a la mayor brevedad. El acceso a la justicia puede ser mejorado a través de mecanismos alternativos, a saber, litigación de interés público, procedimientos abreviados y menos costosos, así como órganos de denuncia de fácil acceso, tales como los defensores del pueblo o los organismos especializados en el ámbito de la igualdad. Deberá prestarse particular atención a los grupos vulnerables, así como al acceso de estos a asistencia jurídica gratuita, con el fin de garantizar que dichos grupos puedan formular adecuadamente sus reclamaciones frente a cualquier retroceso, potencial o real, en el disfrute de sus derechos. El alcance de los mecanismos de denuncia debe ampliarse para que los grupos desfavorecidos y marginados

¹³¹ CEDS, *The General Federation of employees of the National Electric Power Corporation (GENOP-DEI) and Confederation of Greek Civil Servants' Trade Unions (ADEDY) v. Greece*, queja n° 66/2011, sentencia sobre el fondo de 23 de mayo de 2012.

¹³² Informe de la Relatora Especial de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, 9 de agosto de 2012, A/67/278.

¹³³ T. Birmontiené, *Challenges for the Constitutional Review: Protection of Social Rights during an Economic Crisis*, 2012

de la sociedad puedan acceder a aquellos más fácilmente, mejorando la presentación de denuncias.¹³⁴

La adopción de un plan de acción nacional para los derechos humanos, coordinado entre los distintos ministerios y organismos del Estado, sistematizaría la implementación de las obligaciones para con los derechos humanos y la igualdad, promovería el diálogo y la participación, y propugnaría un enfoque basado en los derechos cuando se tomaran decisiones políticas, incluidas las de carácter económico y presupuestario.¹³⁵ Un enfoque basado en los derechos debería formar parte del trabajo ordinario de las autoridades públicas a nivel nacional, regional y local. Un plan de acción nacional debería identificar las prioridades para luchar contra las repercusiones de la crisis en el disfrute de los derechos. Es importante la participación de todas las partes interesadas, incluidas las INDH, la sociedad civil y los representantes de los grupos desfavorecidos, en el trabajo sistemático para con los derechos humanos.

Los planes de acción nacionales deberían estar directamente relacionados con las normas de derechos humanos acordadas internacionalmente. Con el fin de garantizar una coherencia nacional e internacional en la aplicación de los derechos económicos y sociales, todos los Estados miembros deberían ratificar la Carta Social Europea (revisada) y su mecanismo de reclamaciones colectivas, el Convenio Europeo de Seguridad Social y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Los gobiernos también deberían reforzar la implementación a nivel nacional de las decisiones y conclusiones del CEDS y el CDESC.

3.8. Involucrar y prestar apoyo a una sociedad civil activa

Las organizaciones de la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales y los defensores de los derechos humanos, juegan un papel capital en la supervisión de las consecuencias que para los derechos humanos provoca la austeridad, en la defensa de los grupos vulnerables y en la prestación de asistencia y ayuda a las comunidades afectadas. Los gobiernos deberían respetar el papel primordial que las organizaciones no gubernamentales juegan respecto a la austeridad, así como su libertad de expresión, reunión y asociación. Debería evitarse el uso desproporcionado de la fuerza contra los manifestantes pacíficos ejercida por los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Con el fin de apoyar y permitir la participación de la sociedad civil en la formulación de políticas, es necesario fomentar el diálogo, la consulta y la cooperación sistemática entre las autoridades y las ONG, para que las medidas de austeridad y los presupuestos sean más eficaces y poder adaptarlos mejor a las necesidades existentes. El impacto que los recortes presupuestarios y otras medidas tienen sobre la estabilidad y el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil debería ser evaluado antes de su implementación, sobre todo cuando se pone en peligro la estabilidad operativa de las ONG a largo plazo y su capacidad para prestar servicios a los grupos afectados por la crisis. En tiempos de austeridad deben promoverse las exenciones fiscales y otras formas indirectas de apoyo financiero a favor de la sociedad civil.

¹³⁴ Comisario para los derechos humanos, "Re-thinking Access to Justice in Practice", disertación para la Fundamental Rights Conference 2012, de 7 de diciembre de 2012; el *Commissioner's Human Rights Comment*, "NHRs can help mitigate the effects of austerity measures", 31 de mayo de 2012.

¹³⁵ Recomendación del Comisario "Recommendation on systematic work for implementing human rights at the national level", CommDH(2009)3.

3.9. Regular el sector financiero en favor de los derechos humanos

Una crisis económica y financiera tiene, por lo general, consecuencias funestas para las personas que viven en situación de pobreza y que se enfrentan a riesgos graves debidos a la inestabilidad macroeconómica. Además de proveer una protección social y una infraestructura de rendición de cuentas efectivas, las normas de derechos humanos obligan igualmente a los gobiernos a proteger a las personas contra las violaciones de dichos derechos en las que están involucrados terceros, incluidos bancos, agencias de calificación de crédito, fondos de cobertura o agentes financieros privados.¹³⁶ Los abusos financieros pueden ser de carácter individual, como las prácticas crediticias predatorias. También pueden ser sistémicos, como cuando el comportamiento irresponsable y arriesgado de las instituciones financieras sitúa a las economías nacionales al borde del colapso, obligando a los gobiernos a utilizar los fondos públicos para restablecer las operaciones financieras.

En estas circunstancias, el deber del Estado de proteger los derechos humanos y garantizar la existencia de recursos implica una regulación financiera eficaz y transparente, con el fin de prevenir futuras crisis financieras. La Relatora Especial de las NU encargada de la cuestión de los derechos humanos y la extrema pobreza ha subrayado que: “Los Estados deberían garantizar medios adecuados de reparación para las personas perjudicadas por los actos cometidos por las instituciones del sector financiero, y aprobar reglamentos que desalienten las prácticas nocivas, implantando mecanismos de rendición de cuentas que penalicen las conductas de riesgo y procesen a los autores de las infracciones”.¹³⁷ Varios relatores especiales de NU han recordado a los gobiernos europeos que las reformas económicas deben ser elaboradas de conformidad con las obligaciones en materia de derechos humanos y que los fondos públicos que son vitales no deben ser utilizados para rescatar a instituciones financieras que se dedican a prácticas bancarias y financieras irresponsables.¹³⁸

3.10. Ayuda y cooperación intergubernamental

Las condiciones sociales y económicas en los estados miembros del Consejo de Europa son interdependientes. Muchos gobiernos se ven, efectivamente, forzados en la toma de decisiones por dinámicas y condiciones externas que escapan a su control. Las instituciones económicas y financieras internacionales activas en la región tales como el Fondo Monetario Internacional, la Unión Europea, el Banco Central Europeo, el Banco de Desarrollo del Consejo de Europa y el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, junto con actores privados como las agencias de calificación crediticia, son los principales agentes en la formulación de las políticas económicas nacionales. Existe una clara necesidad de mejorar la cooperación y la asistencia internacional en la realización de los derechos económicos y sociales, especialmente cuando se buscan alternativas frente a la austeridad.

Los Estados miembros deben ser conscientes de los impactos que sus decisiones, adoptadas en el seno de las instituciones internacionales, especialmente las financieras, tienen sobre los derechos humanos. Por toda Europa, el Fondo Monetario Internacional y la Unión Europea han prestado apoyo financiero y una orientación técnica muy necesaria, a aquellos países que atraviesan una grave crisis económica. Sin embargo, fallas en la transparencia, la participación

¹³⁶ *Principios Rectores de las NU sobre las empresas y los derechos humanos*, 2011.

¹³⁷ Informe de la experta independiente de las NU sobre la extrema pobreza y los derechos humanos, Magdalena Sepúlveda Carmona, de 17 de Marzo de 2011, A/HRC/17/34, párr. 84.

¹³⁸ ACNUDH, “UN experts call for EU banking sector reform in line with States’ human rights obligations”, 5 de octubre de 2012.

pública y la responsabilidad democrática plagan estas decisiones. En algunos casos, las condiciones onerosas han impedido que los gobiernos invirtieran en programas esenciales de protección social, salud y educación. En otros, las normas fiscales han impedido que los gobiernos utilicen todas las herramientas necesarias, incluida la financiación del déficit, para lograr la recuperación económica para todos.

Los Estados que son miembros de estas instituciones tienen la responsabilidad de demostrar que sus decisiones dan prioridad o, por lo menos, no impiden la realización de los derechos humanos. Por su parte, aquellos Estados que estén en situación de recibir asistencia de instituciones financieras internacionales o regionales, deberían estar facultados para garantizar la protección de los derechos humanos en cualquier préstamo internacional suscrito. Las propias instituciones internacionales deberían asegurarse de que todos los préstamos, así como el asesoramiento sobre las políticas a aplicar en los Estados miembros, cumplen con las normas de derechos humanos. Las decisiones adoptadas y la supervisión llevada a cabo por las instituciones de la UE también deberían someterse a las garantías de los derechos fundamentales acordadas y consagradas en los tratados de la UE, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales. Los términos en los se han redactado los rescates llevados a cabo en el marco de la presente crisis también deberían ser revisados desde la perspectiva de los derechos humanos.

En toda la región, con demasiada frecuencia, el nivel de recursos de los estados se debilita como resultado de la evasión fiscal transfronteriza. Al impedir que los gobiernos movilicen recursos, se menoscaba la capacidad estatal y, por ende, la aptitud de los Estados para cumplir con sus obligaciones para con los derechos humanos.¹³⁹ Los Estados miembros del Consejo de Europa debería considerar el aumento de la cooperación en materia fiscal para garantizar que ningún Estado infrinja la capacidad de otro Estado para movilizar recursos necesarios para el cumplimiento de las obligaciones respecto a los derechos humanos mediante la tributación de las personas físicas y jurídicas en su jurisdicción. Dicha cooperación puede, por ejemplo, llevarse a cabo en el marco del Consejo de Europa y de la Convención sobre asistencia administrativa mutua en materia fiscal de la OCDE. La corrupción y el blanqueo de dinero también afectan al nivel de recursos disponibles, lo que requiere respuestas coordinadas. El Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) y el Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo, constituyen foros apropiados dentro de la cooperación internacional para hacer frente a estos problemas.

4. El papel de las instituciones nacionales de derechos humanos

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH), tales como las comisiones independientes de derechos humanos, los defensores del pueblo generales o especializados y los organismos de igualdad, son los defensores estatutarios de los derechos humanos y la igualdad, y por lo general actúan como órganos accesibles a los que se pueden formular quejas fácilmente. El Comisario ha destacado su papel en la protección de los derechos humanos de los grupos marginados y desfavorecidos, a menudo los más afectados por la crisis. Las INDH pueden ser figuras clave en tiempos de crisis económica, dada su función de

¹³⁹ Ver por ejemplo, CDN, Observaciones finales, Georgia, 28 de junio de 2000, CRC/C/15/ ADD.124, párrs. 18-19; Observaciones finales, Georgia, 27 de octubre de 2003, CRC/C/15/ ADD.222, párrs. 13-14.

punto entre el gobierno y la sociedad civil, entre los sistemas nacionales y europeos de derechos humanos, y porque vinculan los derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Este Capítulo explora cómo sus múltiples funciones pueden aprovecharse para abordar con mayor eficacia las carencias, impulsadas por la austeridad, en lo que respecta a los derechos humanos.¹⁴⁰

4.1. Las INDH que promueven y protegen los derechos humanos en tiempos de crisis

Enfrentadas a la recesión económica más profunda de toda una generación, las INDH de toda Europa han comenzado a responder a la crisis poniendo en práctica las funciones que se les han sido encomendadas de promover y proteger los derechos humanos. Diferentes instituciones han llamado la atención del público y los medios de comunicación sobre la difícil situación de aquellas personas desproporcionadamente afectadas por las políticas de austeridad y sobre la necesidad de proteger los derechos económicos y sociales en tiempos de crisis. Ello se ha llevado a cabo, por ejemplo, a través de conferencias, talleres, diálogos de la sociedad civil y declaraciones públicas.

Muchas INDH han tomado igualmente medidas para proteger los derechos afectados negativamente por las políticas económicas. Las que tienen una función semi-judicial actúan como mecanismos clave de reparación. El Defensor del Pueblo de Letonia ha puesto especial énfasis en la supervisión de la implementación de los derechos sociales y económicos al examinar denuncias, llevar a cabo investigaciones de oficio y hacer declaraciones.¹⁴¹ El Defensor del Pueblo de Portugal ha utilizado líneas directas especializadas, establecidas previamente - para niños, personas mayores y personas con discapacidad - con el fin de tratar las preocupaciones que surgen como consecuencia de la austeridad. Muchas INDH proporcionan asistencia jurídica gratuita y representan a demandantes con pocos recursos, especialmente aquellos que sufren discriminación, además de ayudar a quienes sufren ataques xenófobos y racistas.

Además de reaccionar a las consecuencias de la crisis y de tratar su impacto caso por caso, algunas INDH han adoptado incluso un enfoque más proactivo, analizando sistemáticamente los efectos que la austeridad provoca sobre los derechos humanos. La Comisión Nacional Griega para los Derechos Humanos y el Defensor del Pueblo Vasco, en España, han elaborado documentos de políticas o recomendaciones para arrojar luz sobre los impactos de la austeridad en los derechos humanos y escudriñan de forma constructiva las políticas de austeridad.¹⁴² La Comisión para la Igualdad y los Derechos Humanos del Reino Unido llevó a cabo una evaluación sobre la igualdad en los procesos de toma de decisiones presupuestarias utilizados por el Gobierno para determinar si los organismos públicos, entre ellos la Hacienda pública, habían “tenido plenamente en cuenta los posibles efectos de sus decisiones sobre las

¹⁴⁰ El *Commissioner's Human Rights Comment*, “National Human Rights Structures can help mitigate the effects of austerity measures”, 31 de mayo de 2012; documento del Comisario “Opinion on national structures for promoting equality”, CommDH(2011)2; A. Corkery y D. Wilson, “National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights”, en *Contemporary Issues in the Realization of Economic, Social and Cultural Rights*, Oxford University Press (en preparación).

¹⁴¹ 141. Report of the UN Independent Expert on foreign debt, Cephas Lumina, Mission to Latvia, 27 de mayo de 2103, A/HRC/23/37/Add.1.

¹⁴² Comisión nacional griega para los derechos humanos, *Recommendation on the imperative need to reverse the sharp decline in civil liberties and social rights*, 8 de diciembre de 2011; Ararteko (Defensor del Pueblo Vasco), “Los derechos humanos como base de las políticas públicas en tiempos de crisis económica”, junio de 2012.

mujeres, las minorías étnicas y las personas con discapacidad y que cualquier decisión que afectara a estos grupos estuviera justificada”.¹⁴³

Muchas INDH han publicado informes específicos de seguimiento de los efectos de la crisis o asesorado a las autoridades sobre ello. El Canciller de Justicia estonio y los Defensores del Pueblo Vasco y Catalán en España, han llevado a cabo estudios sobre el impacto de la crisis económica y los presupuestos de austeridad en los niños, haciendo especial referencia a la pobreza infantil.¹⁴⁴ El Defensor del Pueblo español ha presentado al Senado una compilación de propuestas para hacer frente a los abusos contra los titulares de hipotecas con pocos recursos, basándose en las quejas recibidas de personas que se enfrentan a desalojos y con el propósito de aumentar la protección de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social.¹⁴⁵ La Comisión de Derechos Humanos de Escocia ha reaccionado a la crisis mostrando evidencias ante el Parlamento escocés de las implicaciones de la Ley de Reforma del Bienestar del Reino Unido, presentando junto con otras instituciones del país una comunicación conjunta sobre austeridad dirigida a las Naciones Unidas y colaborando con el Gobierno escocés para detectar las repercusiones de los recortes presupuestarios en la igualdad y los derechos humanos.¹⁴⁶

4.2. Oportunidades para proporcionar respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos

La amplitud y profundidad de la crisis económica en Europa, las políticas de austeridad y las enormes consecuencias a las que se enfrentan numerosos grupos de nuestra sociedad han atraído el interés del público hacia temas como la igualdad, la no discriminación y los derechos humanos. Las INDH cuentan con gran potencial a la hora de promover respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos y para proteger a las personas de las políticas discriminatorias que generan desigualdades. No es función de las INDH prescribir soluciones políticas específicas a problemas económicos complejos. Sin embargo, sus características institucionales únicas las sitúan en una posición óptima para alertar a los gobiernos, los parlamentos y el público en general cada vez que las políticas de austeridad excedan los límites marcados por los derechos humanos y amenacen la igualdad. Los ejemplos señalados a continuación, muestran tres puntos de partida clave a partir de los cuales las INDH pueden intensificar su compromiso a la hora de abordar los efectos que la crisis económica provoca en los derechos humanos.

Para empezar, las INDH llevan a cabo una serie de funciones de asesoramiento al Gobierno. Mediante estas funciones pueden evaluar leyes, políticas, prácticas y presupuestos que van en contra de las normas relativas a los derechos humanos y la igualdad. Ello permite mejorar la transparencia y la rendición de cuentas dado que revierte la responsabilidad de nuevo en el gobierno, que deberá justificar cómo se tomaron las decisiones. Asimismo ayuda a interpretar las normas universales en el contexto nacional, dado que las recomendaciones de las INDH muestran cómo se pueden priorizar los derechos humanos en las decisiones políticas y la asignación de recursos. Las INDH cuentan con una posición excelente para supervisar la aplicación de estas políticas, basándose en parte en la información extraída de las denuncias

¹⁴³ Equality and Human Rights Commission, “*Making fair financial decisions: An assessment of HM Treasury’s 2010 Spending Review*”, mayo de 2012.

¹⁴⁴ Informe del Comisario sobre Estonia [en inglés], CommDH(2013)12; Ararteko, “*El impacto de la crisis en la infancia: La realidad vasca*”, 2013; Síndic de Greuges de Cataluña, “*Informe sobre pobreza infantil*”, septiembre de 2012.

¹⁴⁵ Ver también el informe del Comisario sobre España, CommDH(2013)18, págs. 8-9.

¹⁴⁶ Scottish Human Rights Commission, “*Submission to the Welfare Reform Committee - Austerity & Human Rights*”, mayo de 2013.

e investigaciones de oficio, buenos indicadores de los problemas emergentes e importante circuito de realimentación de información que permite guiar a los gobiernos a la hora de realizar reformas.

Las INDH y sus redes europeas pueden también crear plataformas para el diálogo entre la sociedad civil, el gobierno y las organizaciones internacionales, a fin de sensibilizarlos acerca de las implicaciones de las políticas fiscales propuestas o de las reformas legislativas y por lo tanto estimular la construcción de alternativas concretas. De esta manera, pueden ayudar a que exista una participación pública significativa en la formulación, implementación y revisión de las políticas idóneas, así como una mayor transparencia y un mejor acceso a la información y a la recopilación de datos necesarios para verificar la conformidad de la política económica para con los derechos humanos. A través de alianzas estratégicas con los parlamentos, en consonancia con los Principios de Belgrado, las INDH podrían llevar a cabo, de manera más efectiva, un análisis de las políticas fiscales y presupuestarias desde la perspectiva de los derechos humanos y la igualdad.¹⁴⁷

Las INDH pueden igualmente tender puentes para llevar a cabo una evaluación sistemática del impacto sobre los derechos humanos de las políticas de igualdad en la sociedad. Dichas instituciones están bien situadas para negociar interacciones entre las instituciones estatales, tales como auditores, departamentos de estadística, departamentos ministeriales de presupuestos, inspectores de hacienda y autoridades locales, y las universidades, investigadores y asociaciones comunitarias. Las INDH pueden reforzar los organismos reguladores, aconsejándoles sobre cómo integrar las normas de derechos humanos y la igualdad en sus análisis.

Por último, las INDH pueden garantizar la rendición de cuentas y los recursos en caso de que se produzcan violaciones de derechos humanos derivadas de la crisis, así como asegurar que se den respuestas políticas a la misma. Las INDH con una función semi-judicial actúan como mecanismos clave de reparación y su compromiso con los grupos marginados y excluidos las hace particularmente necesarias. Más allá de las denuncias realizadas por particulares, muchas INDH tienen entre sus cometidos la investigación de oficio, lo que las sitúa en una excelente posición para examinar las cuestiones sistémicas o estructurales, a fin de descubrir las desventajas ocultas y la discriminación que sufren ciertos grupos. En caso de formar parte de su mandato, las INDH podrán llevar ante los tribunales aquellos casos de violaciones de los derechos humanos ocasionadas por la austeridad o realizar intervenciones *amicus curiae* para guiar a los tribunales sobre la forma de aplicar los instrumentos internacionales de derechos humanos a la revisión de las políticas fiscales. En los casos en que la legislación lo permita, las INDH podrán interponer directamente demandas de interés público.

4.3. Empoderar las INDH en periodos de austeridad fiscal

Las INDH son el eje central de todo el sistema de protección de los derechos humanos. Su eficacia e independencia son factores esenciales de un sistema sólido de rendición de cuentas durante los periodos de crisis económica. Pese a la existencia de prácticas prometedoras en diversos países, numerosas instituciones se enfrentan, sin embargo, a limitaciones importantes. La eficacia de muchas instituciones se ve restringida por los recortes en los recursos disponibles y por el reducido espacio para el diálogo público y la interacción en

¹⁴⁷ Principios de Belgrado sobre la relación entre las instituciones nacionales de derechos humanos y de los parlamentos, Anexo al informe del Secretario General de las NU sobre las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, 1 de mayo de 2012, A/HRC/20/9 [en inglés].

materia de política económica . En algunos países, la independencia de las INDH se está viendo comprometida debido a las deficiencias en sus mandatos o a presiones políticas. Los gobiernos deben respetar la integridad de las INDH y consultarlas para la formulación de políticas y procesos presupuestarios, de modo que su asesoramiento independiente y experto sobre los grupos que necesitan mayor protección se vea reflejado en la toma de decisiones. Esto último conlleva igualmente el intercambio de propuestas legislativas y políticas, al comienzo de su etapa de formulación, con el fin de que las INDH tengan una verdadera oportunidad de revisarlas y asesorar sobre su posible impacto en los derechos humanos y la igualdad.¹⁴⁸

Los Estados deben velar por que las INDH tengan amplios mandatos, de conformidad con los Principios de París de las NU,¹⁴⁹ incluidos poderes para abordar los derechos económicos, sociales y culturales. Es importante que los organismos de igualdad tengan entre sus cometidos el trato de la discriminación derivada de las desventajas socioeconómicas. La inclusión del estatus socioeconómico en la legislación de igualdad de trato como uno de los motivos prohibidos de discriminación, permite a los organismos de igualdad considerar la pobreza como un factor limitador de la persona en cuanto al disfrute efectivo de los derechos humanos.¹⁵⁰

Actualmente, las INDH suelen verse obligadas a hacer más por menos, dada la presión presupuestaria. La demanda de servicios ofertados por las INDH ha aumentado, al tiempo que muchas instituciones han experimentado simultáneamente recortes presupuestarios y de personal, el cierre de oficinas regionales o fusiones en estructuras menos especializadas. Por ejemplo, INDH de Grecia, Irlanda, Letonia y el Reino Unido se han enfrentado a recortes presupuestarios y de personal que podrían entorpecer su efectividad.¹⁵¹ La disminución de los recursos financieros y humanos, así como la incertidumbre respecto a los recursos futuros, colocan a las INDH en una posición difícil, no solo en cuanto a su poder de garantizar la fácil accesibilidad de los grupos vulnerables a los servicios, sino también en cuanto a su capacidad para poner en marcha proyectos más ambiciosos y con visión de futuro, como las medidas de vigilancia presupuestaria. La asignación de recursos estables a favor de estas instituciones esenciales debería mantenerse durante la crisis y cualquier retraso en las contrataciones en el sector público no debería aplicárseles.

La limitación de recursos también dificulta la capacidad de las INDH para ampliar su pericia a la hora de dar respuestas a la austeridad fiscal. La desigual pericia dentro de las instituciones en materia de derechos sociales y económicos, así como una ausencia generalizada de experiencia y formación en política fiscal, derecho corporativo y productos financieros, impiden que muchas instituciones desarrollen todo su potencial a la hora de promover respuestas a la crisis que sean respetuosas con los derechos humanos. Es necesario ampliar los medios que permitan una mejor capacitación del personal en estos temas.

La tendencia hacia una mayor cooperación europea entre INDH proporciona un importante canal para el análisis comparativo del impacto de la austeridad fiscal y de las respuestas adecuadas, del que cada entidad puede individualmente aprender y que puede conformar las actividades de defensa a nivel regional. Las redes europeas de INDH, tales como la Red

¹⁴⁸ Equinet, *Equality Bodies: Current Challenges - Equinet Perspective*, octubre de 2012; El *Commissioner's Human Rights Comment*, "National Human Rights Structures can help mitigate the effects of austerity measures", 31 de mayo de 2012; documento del Comisario "Opinion on national structures for promoting equality", CommDH(2011)2.

¹⁴⁹ "Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales", Anexo a la Resolución de la Asamblea General de las UN 48/134, 4 de marzo de 1994, A/RES/48/134.

¹⁵⁰ Equinet, *Addressing Poverty and Discrimination: Two Sides of the One Coin*, 2010.

¹⁵¹ El *Commissioner's Human Rights Comment*, "National Human Rights Structures can help mitigate the effects of austerity measures", 31 de mayo de 2012.

Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI) y la Red Europea de Organismos de Igualdad (Equinet), se constituyen en sus portavoces al implicarse en el establecimiento de una agenda regional, lo cual es fundamental dado el papel crítico de las organizaciones europeas en la definición de las políticas económicas nacionales. Las organizaciones europeas de gobernanza económica deben interactuar con las redes europeas de INDH y buscar su consejo para garantizar que los derechos humanos y la igualdad se tengan en cuenta en el diseño, implementación y supervisión de las políticas económicas europeas y la regulación fiscal.

Apéndice 1 – Carta Social Europea: Firmas y ratificaciones

Las fechas **en negrita** corresponden a las fechas de la firma o ratificación de la Carta de 1961 (ETS nº 35); las demás fechas corresponden a la firma o ratificación de la Carta (revisada) de 1966 (ETS Nº 163).

Estado Miembro	Firma	Ratificación	Aceptación del procedimiento de denuncia colectiva
“Ex República Yugoslava de Macedonia”	27/5/2009	6/1/2012	
Albania	21/9/1998	14/11/2002	
Alemania	29/6/2007	27/1/1965	
Andorra	4/11/2000	12/11/2004	
Armenia	18/10/2001	21/1/2004	
Austria	7/5/1999	20/5/2011	
Azerbaiyán	18/10/2001	2/9/2004	
Bélgica	3/5/1996	2/3/2004	23/6/2003
Bosnia y Herzegovina	11/5/2004	7/10/2008	
Bulgaria	21/9/1998	7/6/2000	7/6/2000
Chipre	3/5/1996	27/9/2000	6/8/1996
Croacia	6/11/2009	26/2/2003	26/2/2003
Dinamarca	3/5/1996	3/3/1965	
Eslovenia	11/10/1997	7/5/1999	7/5/1999
España	23/10/2000	6/5/1980	
Estonia	4/5/1998	11/9/2000	
Federación de Rusia	14/9/2000	16/10/2009	
Finlandia	3/5/1996	21/6/2002	17/7/1998
Francia	3/5/1996	7/5/1999	7/5/1999
Georgia	30/6/2000	22/8/2005	
Grecia	3/5/1996	6/6/1984	18/6/1998
Hungría	7/10/2004	20/4/2009	
Irlanda	4/11/2000	4/11/2000	4/11/2000
Islandia	4/11/1998	15/1/1976	
Italia	3/5/1996	5/7/1999	3/11/1997
Letonia	29/5/2007	26/3/2013	
Liechtenstein	9/10/1991		
Lituania	8/9/1997	29/6/2001	
Luxemburgo	11/2/1998	10/10/1991	
Malta	27/7/2005	27/7/2005	
Mónaco	5/10/2004		
Montenegro	22/3/2005	3/3/2010	
Noruega	7/5/2001	7/5/2001	20/3/1997

Estado Miembro	Firma	Ratificación	Aceptación del procedimiento de denuncia colectiva
Países Bajos	23/1/2004	3/5/2006	3/5/2006
Polonia	25/10/2005	25/6/1997	
Portugal	3/5/1996	30/5/2002	20/3/1998
Reino Unido	7/11/1997	11/7/62	
República Checa	4/11/2000	3/11/1999	4/4/2012
República de Moldavia	3/11/1998	8/11/2001	
República Eslovaca	18/11/1999	23/4/2009	
Rumania	14/5/1997	7/5/1999	
San Marino	18/10/2001		
Serbia	22/3/2005	14/9/2009	
Suecia	3/5/1996	29/5/1998	29/5/1998
Suiza	6/5/1976		
Turquía	6/10/2004	27/6/2007	
Ucrania	7/5/1999	21/12/2006	

Apéndice 2 – Código Europeo de la Seguridad Social (ETS nº48): Firmas y ratificaciones

Estado	Firma	Ratificación
Alemania	16/4/1964	27/1/1971
Austria	17/2/1970	
Bélgica	13/5/1964	13/8/1969
Chipre	15/4/1992	15/4/1992
Dinamarca	16/4/1964	16/2/1973
Eslovaquia		24/2/2010
Eslovenia	20/1/2003	26/2/2004
España	12/2/1993	8/3/1994
Estonia	24/1/2000	19/5/2004
Francia	4/10/1976	17/2/1986
Grecia	21/4/1977	9/6/1981
Irlanda	16/2/1971	16/2/1971
Italia	16/4/1964	20/1/1977
Letonia	28/11/2003	
Lituania	15/11/2005	
Luxemburgo	16/4/1964	3/4/1968
Moldavia	16/9/2003	
Noruega	16/4/1964	25/3/1966
Países Bajos	15/7/1964	16/3/1967
Portugal	19/11/1981	15/5/1984
Reino Unido	14/3/1967	12/1/1968
República Checa	10/2/2000	8/9/2000
Rumania	22/5/2002	9/10/2009
Suecia	16/4/1964	25/9/1965
Suiza	1/12/1976	16/9/1977
Turquía	13/5/1964	7/3/1980

Los Países Bajos es el único país que ha ratificado el Código Europeo de la Seguridad Social (revisado) (ETS nº 139), el cual no ha entrado aún en vigor. Otros trece Estados miembros han firmado el Código (revisado).

**Apéndice 3 – Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de
Derechos Económicos, Sociales y Culturales:
Firmas y ratificaciones**

Participantes	Firma	Ratificación
Armenia	29/9/2009	
Azerbaiyán	25/9/2009	
Bélgica	24/9/2009	
Bosnia y Herzegovina	12/7/2010	18/1/2012
Eslovaquia	24/9/2009	7/3/2012
Eslovenia	24/9/2009	
España	24/9/2009	23/9/2010
Finlandia	24/9/2009	
Francia	11/12/2012	
Irlanda	23/3/2012	
Italia	28/9/2009	
Luxemburgo	24/9/2009	
Montenegro	24/9/2009	24/9/2013
Países Bajos	24/9/2009	
Portugal	24/9/2009	28/1/2013
“Ex República Yugoslava de Macedonia”	14/8/2013	
Ucrania	24/9/2009	