



# El impulso Europeo en la lucha contra la EXCLUSIÓN SOCIAL

**ÁNGEL ASTORGANO RUIZ.**

SECRETARIO GENERAL OIEC. BRUSELAS

OFICINA INTERNACIONAL DE LA EDUCACIÓN CATÓLICA

**“E** *s inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente”*

La problemática de la exclusión social es una realidad transversal en las sociedades contemporáneas. El concepto de pobreza, utilizado durante muchos años por las instituciones internacionales y por la propia Unión Europea, no agota en sí mismo la realidad de la exclusión social y las dinámicas que ésta conlleva. Por ello existe un amplio consenso en las dos últimas décadas, no solamente en el ámbito de los investigadores sociales, sino también entre los gestores, particularmente del entorno europeo, en que la ampliación de la categoría de pobreza a la de exclusión social responde tanto a la superación de la estricta idea de la pobreza económica como, sobre todo, a las profundas transformaciones que han tenido lugar en las sociedades actuales, provocadas por las revoluciones tecnológicas que se están produciendo, los cambios en las formas de vida y las reformas sociales en curso.

A partir del Tratado de Maastricht (Febrero 1992), los asuntos sociales han adquirido mayor relevancia en

la agenda comunitaria. La lucha contra la pobreza comenzó a ser objeto de atención de la Unión Europea en la década de los ochenta y principios de los noventa con la puesta en marcha de los programas experimentales Pobreza I, II y III. La frágil base legal de los tratados para actuar desde la perspectiva comunitaria, unida a las reticencias de algunos Estados miembros y a las claras limitaciones de estos programas hizo que, tras el fin de los mismos, la Unión Europea dejase de actuar en esta materia.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Niza (Febrero 2001), en el que el artículo 137 establece nuevas bases legales para que la Unión Europea actúe de modo indirecto en este campo, y la Cumbre y los objetivos de Lisboa 2000-2010, la lucha contra la exclusión, formulada ahora en positivo como “inclusión social” adquiere mayor relevancia en la agenda comunitaria y es objeto de la misma.

*“Es inaceptable el número de personas que viven en la Unión por debajo del umbral de la pobreza y excluidas socialmente”.* Esta frase fue el punto de partida con el que el Consejo Europeo, reunido en Lisboa y Feira en marzo del 2000, impulsó definitivamente la lucha contra la exclusión social a nivel comunitario. Un impulso que se materializó en la aprobación de los Planes Nacionales de Acción y su progresiva acomodación siguiendo el método abierto de coordinación con que el que viene trabajando la Unión Europea.

El método abierto de coordinación combina, en materia de inclusión social, dos elementos. Por un lado, una actuación de los Estados miembros mediante la elaboración de un Plan Nacional de Acción con un periodo de vigencia de dos años. Y, por otro lado, una actuación de la Comisión Europea para facilitar la cooperación entre los estados. En este sentido, no podemos olvidar que los estados son precisamente quienes concentran la competencia en materia de inclusión social mientras que las instituciones europeas poseen un papel complementario y de apoyo a las iniciativas desarrolladas por los propios Estados miembros.

Este método supone un conjunto de acciones encaminadas a extender las prácticas idóneas y alcanzar una mayor convergencia en torno a los principales objetivos de la Unión Europea. A su vez, este método pretende facilitar la configuración progresiva de las políticas de los Estados miembros en aquello que desde las instancias europeas se considera idóneo, en este caso, para combatir la exclusión social. Por lo tanto, y analizando con mayor detenimiento las acciones que componen el método abierto de coordinación en materia de inclusión social, se plantea una actuación tanto a escala nacional como comunitaria y tanto referida a la actuación directa de cada Estado como a la generación de conocimiento de esta problemática de forma conjunta.

Asimismo, en Lisboa no solo se sientan las bases de la lucha europea contra la exclusión social sino que también se avanza en el compromiso de los Estados miembros en materia de inclusión social. En otras palabras, se inicia la planificación sobre el calendario de las acciones que componen el método abierto de coordinación en materia de inclusión social.

En concordancia con lo expresado en el Consejo de Lisboa, en el mismo año, la Comisión Europea emitió una comunicación titulada “Construir una Europa inclusiva”. La iniciativa de la Comisión respondía al reconocimiento de los Estados miembros de que la marginación social constituye uno de los retos prin-

cipales a los que se enfrentan nuestras economías y nuestras sociedades.

Haciendo un repaso al conjunto de iniciativas de inclusión social implementadas por algunos Estados miembros así como por las instancias europeas, la Comisión afirma que el desafío no consiste tan solo en mejorar la asistencia proporcionada a las personas excluidas (o expuestas al riesgo de la exclusión), sino también en actuar para eliminar los casos de marginación social.

El compromiso adquirido en Lisboa se convierte en el eje central del Consejo Europeo celebrado en Niza en diciembre del 2000. En Niza el Consejo Europeo aprueba los objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social (con la modificación del art. 137 del Tratado de la Unión). En esa ocasión, el Consejo invita a los Estados miembros a enmarcar sus prioridades en dichos objetivos, a presentar para junio del 2001 un Plan Nacional de Acción por un periodo de dos años, y a definir indicadores y procedimientos de verificación que permitan apreciar los progresos realizados.

Dado que los Planes Nacionales de Acción elaborados en 2001 tenían una vigencia de dos años, a finales del 2002 se inician las actuaciones preparatorias para la puesta en marcha de la segunda ronda de Planes Nacionales de Acción (2003-2005). Y por lo tanto, este conjunto de medidas van destinadas a corregir o ajustar los planteamientos iniciales y facilitar así una mayor convergencia de las políticas públicas de los Estados miembros en materia de inclusión social. En noviembre de 2002, mediante un documento enviado por el Comité de Protección Social al Consejo, se realiza una evaluación de la primera ronda de Planes Nacionales de Acción con la intención de debatir las medidas de apoyo necesarias para conseguir los objetivos iniciales.

El Comité de Protección Social establece un conjunto de sugerencias basadas en la evaluación de la primera fase de los Planes. Entre estas sugerencias cabe destacar:

- ▶ Debe aclararse el vínculo entre los procesos de Planes Nacionales de Acción y los procesos existentes de elaboración de políticas y se debe velar porque la problemática de la pobreza y la exclusión social esté inscrita en el conjunto de ámbitos políticos.
- ▶ Debe reconocerse la importancia de la dimensión local y regional, respetando las diferencias

existentes entre los distintos estados en relación con la distribución de las competencias.

- ▶ Se debe elaborar un enfoque integrado y estratégico de los principales aspectos transversales.
- ▶ Se deben definir y desarrollar respuestas políticas para ayudar a las personas más marginadas y excluidas (por ejemplo, y dependiendo de circunstancias nacionales específicas, deberían tomarse medidas específicamente para mujeres pertenecientes a minorías étnicas).
- ▶ Los ámbitos de salud o la cultura se deben integrar mejor en otros ámbitos de actuación.
- ▶ Se deben establecer objetivos claros y metas específicas.
- ▶ La dimensión de igualdad entre las mujeres y los hombres se debe integrar en cada etapa de los Planes, en la definición de los retos, en la elaboración, aplicación y evaluación de las políticas, en la selección de indicadores y objetivos y en la participación de los interesados.

En síntesis, el impulso europeo de la lucha contra la exclusión social se realiza mediante una serie de encuentros y de acciones en las que participan las diferentes instancias europeas con competencia en la materia. Es, por lo tanto, un impulso conjunto que implica tanto a los responsables políticos en materia de asuntos sociales de los Estados miembros, así como a la Comisión Europea y a aquellas instancias sectoriales creadas específicamente para esta temática.

En octubre de 2008, la Comisión elabora una Comunicación sobre la inclusión activa de las personas excluidas del mercado laboral. En ella recuerda que la lucha contra la exclusión y la pobreza es una prioridad de la Unión Europea haciendo memoria de las distintas Recomendaciones que ha realizado en los últimos años. En la Comunicación, la Comisión insiste en dos aspectos: la necesidad de adoptar nuevas medidas sobre la inclusión activa y la necesidad de hacer un planteamiento integrado de la inclusión activa basado en unos principios comunes.

Más recientemente, en el mes de septiembre del año pasado, la Comisión presentó el "Informe de la Unión Europea sobre la juventud". En él se pide que el empleo, la inclusión social, la salud y el bienestar de los jóvenes sean las máximas prioridades de la política de la juventud en Europa. Este informe trienal de la Comisión subraya que la Unión Europea y sus Estados

miembros deben apoyar más a los jóvenes, que se han llevado la peor parte de la crisis económica.

El desempleo de los jóvenes de entre quince y veinticuatro años de edad ha aumentado en la Unión Europea un 50 % desde el comienzo de la crisis, desde una media del 15 % en febrero de 2008 hasta el 22,5 % en julio del presente año. Las últimas cifras publicadas por Eurostat ponen de manifiesto que son Grecia (53,8 %) y España (52,9 %) los países con tasas más elevadas. En el conjunto de la Unión Europea, son más del 30 % los jóvenes desempleados que han estado sin empleo durante más de un año.

Al respecto, Androulla Vassiliou, Comisaria Europea de Educación, Cultura, Multilingüismo y Juventud, ha manifestado: *«Estoy muy preocupada por los efectos de la crisis en los jóvenes. Son demasiados los que se encuentran en riesgo de exclusión social y de pobreza. Los jóvenes son nuestro futuro y tengo el firme compromiso de reforzar nuestras políticas y programas en el ámbito de la educación, la formación y la juventud con el fin de aumentar sus perspectivas de empleo y sus oportunidades en la vida».*

Sin embargo, hay señales de esperanza en el horizonte: el informe señala que casi todos los Estados miembros están aplicando la Estrategia de la Unión Europea para la juventud, cuyo objetivo es ofrecer más y mejores oportunidades a los jóvenes y promover la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad. Desde el informe para 2009, los Estados miembros han reforzado las iniciativas dirigidas a los jóvenes en materia de educación, empleo y espíritu empresarial. Los niveles de participación de la juventud en las asociaciones y los movimientos sociales han seguido siendo elevados.

**Erasmus para todos**, la propuesta del nuevo programa de educación, formación y juventud para el período 2014-2020, constituirá el núcleo de la nueva estrategia de la Unión Europea para la juventud. El nuevo programa prevé un aumento significativo de la financiación, que haría que las subvenciones de la Unión Europea para estudiar, formarse o realizar trabajos de voluntariado en el extranjero llegaran a unos cinco millones de personas, casi el doble que las que se benefician de ellas en la actualidad en el marco de los programas para el período 2007-2013.

La **Estrategia de la UE para la juventud 2010-2018**, fue adoptada por el Consejo el 27 de noviembre de 2009. Sus objetivos son:

- ofrecer más y mejores oportunidades a los jóvenes y

- promover la ciudadanía activa, la inclusión social y la solidaridad.

Esta estrategia de nueve años de duración se divide en tres ciclos. Al final de cada ciclo se redacta un informe de la Unión Europea sobre la juventud con la evaluación de los resultados y las propuestas de nuevas prioridades para el siguiente ciclo de tres años. En caso de ser adoptadas por el Consejo, las nuevas prioridades se aplicarán durante el período 2013-2015.

El informe de 2012 contiene un resumen de cómo se ha aplicado desde 2010 la Estrategia de la Unión Europea para la juventud a nivel nacional y de la Unión Europea, así como un análisis global de la situación a la que se enfrentan los jóvenes. Se basa en las aportaciones de los Estados miembros, los organismos públicos y los ministerios, así como en consultas con los jóvenes. Participaron también de forma voluntaria en el ejercicio de elaboración del informe los países candidatos y los de la AELC (Asociación Europea de Libre Comercio).

La Estrategia de la Unión Europea para la juventud es complementaria de la iniciativa emblemática Juventud en movimiento de la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento y el empleo. La Estrategia de la Unión Europea para la juventud se refiere a las necesidades de los jóvenes y las oportunidades existentes en ocho campos de acción: educación y formación, empleo y espíritu empresarial, inclusión social, salud y bienestar, actividades de voluntariado, participación, creatividad y cultura, la juventud y el mundo.

El núcleo de las recomendaciones específicas para cada país, adoptadas por el Consejo en junio, lo

constituyen las medidas para combatir el desempleo juvenil y las cuestiones conexas.

La Comisión, en su Paquete de medidas para el empleo (Abril de 2012), subraya la necesidad de que los Estados miembros se concentren en la creación de empleo y el crecimiento, y no solo en medidas de austeridad. Para facilitar una mayor movilidad laboral, la Comisión tiene previsto desarrollar su portal EURES, que informa a quienes buscan trabajo sobre las ofertas de empleo transfronterizas.

Posteriormente, la Comisión presentará una propuesta de Recomendación del Consejo sobre "Garantías para la juventud". El objetivo es garantizar que todos los jóvenes estén en situación de empleo, educación o formación en un plazo de cuatro meses después de acabar los estudios. Además, la Comisión llevará a cabo una consulta con los empleadores y los sindicatos sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas.

La Comisión también anima a los Estados miembros a utilizar mejor el Fondo Social Europeo para apoyar la creación de puestos de trabajo. Por otro lado, diversos equipos de acción de la Comisión están prestando apoyo a los ocho Estados miembros cuyas tasas de desempleo juvenil son más elevadas (Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia y España), y han ayudado a estos países a redistribuir fondos estructurales de la Unión Europea por un valor total de 7.300 millones de euros que beneficiarían a más de 460.000 jóvenes.

La Comisión también está esforzándose en suprimir los obstáculos que encuentran los ciudadanos de la Unión Europea, en particular respecto a su derecho a la libre circulación en la Unión Europea, que incluye el voluntariado, el estudio o el trabajo.

Las prioridades y recomendaciones de la Estrategia de la Unión Europea para la Juventud encuentran apoyo en el programa "**La juventud en acción**", que financia las oportunidades de aprendizaje en el extranjero de los jóvenes, los animadores juveniles y las organizaciones de jóvenes. En sintonía con la Estrategia, este programa fomenta la ciudadanía y la solidaridad entre los jóvenes y les permite adquirir competencias a través del trabajo juvenil, el voluntariado y la participación ciudadana. En 2011, 185.000 participantes se beneficiaron de "**La juventud en acción**", frente a los 111.000 que lo hicieron en 2007, año de su puesta en marcha.

