

# Gaceta Sindical

REFLEXIÓN Y DEBATE



*confederación sindical de comisiones obreras*

## ÍNDICE

Francisco Aldecoa Luzárraga .....	17
<i>«Una Europa» del bienestar en la sociedad internacional del malestar. La Unión Europea en el contexto mundial después de la ampliación</i>	
Miguel González Zamora .....	39
<i>Una Constitución para Europa</i>	
Consuelo Ramón Chornet .....	61
<i>El lazo transatlántico en la evolución de la política de defensa y seguridad de la Unión Europea</i>	
Rafael Muñoz de Bustillo Llorente.....	95
<i>Ampliación y política social. Situación de los países candidatos e implicaciones sociales para la futura Unión Europea</i>	
Jorge Aragón Medina .....	125
<i>La economía política de la ampliación europea: una perspectiva desde España</i>	
Miguel Ángel García Díaz .....	153
<i>La política fiscal y monetaria en la Unión Europea</i>	
Laureano Lázaro Araujo .....	169
<i>España, la gran ampliación y la cohesión europea</i>	
Tomás García Azcárate .....	215
<i>Reflexionando en torno a la reforma de la Política Agraria Común, tras el fracaso de Cancún a finales de 2003</i>	
Ignacio Fernández Toxo.....	237
<i>La industria española ante el proceso de ampliación</i>	
Ángel Allué Buiza .....	255
<i>La ampliación de la Unión Europea y sus consecuencias para la nueva Estrategia por el Empleo y las Relaciones laborales</i>	

Edita:	Confederación Sindical de Comisiones Obreras Fernández de la Hoz, 12. 28010 Madrid
Realización:	Paralelo Edición Relatores, 1. 28012 Madrid
Imagen de cubierta:	<i>La callejuela</i> , de Vermeer ( <i>detalle</i> )
Consejo de Coordinación de Gaceta Sindical:	Jorge Aragón, Julián Ariza, José Babiano, Javier Doz, Salce Elvira, Miguel Ángel García, Luis Felipe García-Calvo, Manuel Morales
Colaboración técnica:	Enrique Arce, José Ignacio Candón Mena
ISBN:	84 - 87851 - 76 - 2
Depósito Legal:	M - 17319 - 2004
© Madrid, marzo 2004	

Héctor Maravall Gómez-Allende.....	275
<i>La política social de la Unión Europea: un camino difícil, pero positivo</i>	
Dolores Licerias Ruiz .....	319
<i>Empleo, inversión y mercado de trabajo en España después de la ampliación de la UE</i>	
Javier Doz .....	327
<i>Panorámica del sindicalismo europeo</i>	
Grigor Gradev .....	353
<i>Los sindicatos y los desafíos de la ampliación de la UE</i>	
TEMAS DE COYUNTURA	
Pura García.....	367
<i>Foros sociales: luces y sombras del movimiento alter globalización</i>	

## AUTORES

### **Francisco Aldecoa Luzárraga**

Catedrático de Relaciones Internacionales, Cátedra Jean Monnet. Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid.

### **Ángel Allué Buiza**

Inspector de Trabajo y Seguridad Social. Experto nacional destacado en la Comisión Europea. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales.

### **Jorge Aragón Medina**

Economista. Director de la Fundación 1º de Mayo de CC.OO.

### **Javier Doz**

Secretario confederal de Política Internacional de CC.OO.

### **Ignacio Fernández Toxo**

Secretario general de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO.

### **Pura García**

Secretaria confederal de Juventud de CC.OO.

### **Tomás García Azcárate**

Dirección General de Agricultura y Desarrollo Rural de la Comisión Europea, jefe de la Unidad de Frutas y Hortalizas Frescas y Transformadas. «Maître de Conférence» del Instituto de Estudios Europeos de la Universidad Libre de Bruselas.

### **Miguel Ángel García Díaz**

Economista. Responsable Gabinete Económico Confederal de CC.OO.

### **Miguel González Zamora**

Abogado. Responsable del Área Europea Secretaría Relaciones Internacionales de CC.OO.

### **Grigor Gradev**

Sindicalista del CITUB, Bulgaria. Área de Empleo, Mercado Laboral y Política Social del Instituto Sindical Europeo.

### **Laureano Lázaro Araujo**

Economista. Profesor del Euromasater. Universidad Carlos III de Madrid.

### **Dolores Licerias Ruiz**

Secretaria confederal de Empleo de CC.OO.

### **Héctor Maravall Gómez-Allende**

Adjunto Secretaría Confederal de Política Institucional de CC.OO.

### **Rafael Muñoz de Bustillo Llorente**

Catedrático de Economía de la Facultad de Economía y Empresa de la Universidad de Salamanca.

### **Consuelo Ramón Chornet**

Profesora titular de Derecho Internacional Público de la Universidad de Valencia.

---

# 11 de marzo de 2004

El Informe que será presentado por el secretario general en el Congreso Confederal de CC.OO., que se celebrará en Madrid los días 21 a 24 de abril, manifiesta la condena y repulsa del sindicato por la matanza del día 11 de marzo en Madrid, uno de los mayores atentados cometidos en Europa y la mayor crueldad ocurrida en España desde la guerra civil. Reproducimos a continuación las palabras del Informe que, asimismo, expresan su solidaridad con las víctimas:

«El 11 de marzo en Madrid, el atentado más brutal de la historia de España según más de doscientas vidas, provocó lesiones a más de millar y medio de personas y conmocionó a millones de seres en todo el planeta.

Los terroristas han mostrado, en toda su vileza y cobardía, el rostro de la crueldad y la indiscriminación que son los ingredientes esenciales de su estrategia: el terror masivo para encoger el corazón de las personas, el terror masivo para ennegrecer el futuro y mostrar la vulnerabilidad de nuestro modo de vida, de nuestras instituciones democráticas, el terror para rendirnos a sus designios.

Su objetivo son los ciudadanos y la democracia. Su credo es el odio. No otro. Sus banderas siempre fundamentalistas, étnicas o ideológicas, son cínicas coartadas. En España esto es y debería ser ya sabido. En este informe general hay muchas alusiones a este asunto.

Hemos condenado su acción. Hemos movilizado a ciudadanos y ciudadanas por millones. Hemos llevado solidaridad moral y material a las víctimas. Hemos afirmado nuestra superioridad moral frente a la vileza de los portadores del horror. Hemos afirmado que somos defensores duros de nuestro modelo de convivencia porque lo hemos elegido libremente y porque es superior en términos materiales y éticos a cualquier otro y porque, en nuestro país, lo hemos construido luchando a cara descubierta, sin crueldad ni resentimiento, contra quienes tantas veces nos oprimieron. Deseamos que los terroristas sean llevados ante la justicia. Y no perdonaremos a quien los justifique.

Además, hemos manifestado nuestro orgullo por el comportamiento heroico y digno de las víctimas, de los ciudadanos, de los trabajadores y las Administraciones públicas. Desde el reconocimiento al funcionamiento de los pilares básicos de nuestra seguridad –los servidores públicos y sus administraciones– se ve, gracias a ellos, el valor de nuestra construcción social (el Estado de derecho, el Estado social, el Estado del bienestar) y la lógica de su reivindicación y la necesidad de su defensa.

Sean quienes sean sus autores, deben ser considerados igual que otros que pudieran haber hecho lo mismo. Cualquier acto terrorista es igualmente execrable, incluso más allá de la cuantía del daño causado porque la muerte de cada persona es la desaparición de un mundo de vivencias, proyectos y relaciones que exceden el contorno físico del desaparecido. Nunca juzgaremos a los terroristas por el número de víctimas que provoquen.

Este acto obliga a nuestros dirigentes, españoles y europeos, a tomar medidas de prevención, de previsión y de alcance. No deben dejar la sensación de que los asesinos pueden doblegarnos.

El sindicato, lo hemos dicho siempre, es deudo del sistema democrático y es un pilar de su defensa y esto requiere claridad, coraje y trabajo. Es parte de nuestro trabajo, como la acción sindical o la institucional.»

---

## Resolución de la Comisión Ejecutiva Confederal de CC.OO. Elecciones generales

La C.E.C. de CC.OO., reunida en el día de hoy, tras conocer el resultado de las elecciones generales celebradas el día 14 de marzo, quiere hacer las siguientes manifestaciones.

1. La ciudadanía española se ha movilizad masivamente a favor de la democracia y la libertad con su participación en las votaciones del 14 de marzo. Es su aportación y respuesta al brutal atentado terrorista del día 11 y su respaldo a las instituciones democráticas que se ven reforzadas de forma significativa. CC.OO. apoyará cuantas medidas se tomen para acabar con el terrorismo y fortalecer el Estado democrático.
2. CC.OO. felicita al PSOE por su triunfo y celebra el cambio de opción política. Su victoria abre una esperanza cierta para las necesidades de los trabajadores y para las reivindicaciones sindicales relativas al reforzamiento de los derechos de los trabajadores y la consolidación del Estado social.
3. CC.OO. manifiesta su apoyo a la alternativa surgida de las urnas y apuesta por un Gobierno estable y decidido a reforzar el sistema democrático, la dignidad del trabajo, el sistema de protección social y el diálogo con los agentes económicos y sociales. CC.OO., firme defensora del diálogo social, mantendrá esta línea y en ese sentido manifiesta su voluntad de consensuar con Gobierno y patronal las reformas legales que vayan en dirección a reforzar la estabilidad laboral, la corrección de los déficit en materia de protección social, de distribución de la renta y de modernización del aparato productivo.

Madrid, 15 de marzo de 2004

# Situación y perspectivas de la ampliación de la Unión Europea

## La paz y la razón en la Vieja Europa

«Podría decirse, si ello no parece excesivo, que con la filosofía no comienza sólo una ciencia, con la filosofía comienza a nacer Europa». Estas palabras de Ferrater Mora<sup>1</sup>, de un cierto sabor uniculturalista, podrían hacer pensar que Europa es en su origen «razón». Sin embargo, para que esto sea formalmente verdad, habrá que esperar hasta 1958, en que con el Tratado de Roma seis países, Italia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Bélgica y Holanda, ponen en marcha la Comunidad Económica Europea. Hasta entonces hay que admitir que la razón no ha impedido esa larga cadena de crueldades y guerras, connaturales a la historia de Europa, desde la Inquisición hasta las dos últimas contiendas mundiales.

«El último siglo –dice Habermas<sup>2</sup>– nos ha enseñado como ningún otro la sinrazón existente». El holocausto, los escombros de Dresde y Hamburgo; y fuera de Europa primero Pearl Harbour y más tarde Hiroshima y Nagasaki... Millones de muertos en todo el mundo. Veinte millones en un solo país de Europa. Hechos que son casi inimaginables para la mente humana.

Cuando Sebald<sup>3</sup> y Kertész<sup>4</sup>, dos autores contemporáneos, tienen que explicar su experiencia como niños judíos de una de estas crueldades, el holocausto, ambos han de llevar a límites extremos la narración o el concepto. El intento de exterminar una raza, la matanza de seres humanos mediante medios técnicos expresamente ideados para ello no puede ser fácilmente explicable.

El niño Austerlitz no puede entender el absurdo viaje –del que permanecerá preso y errático toda su vida– desde su Bohemia natal hasta la para él extraña parroquia inglesa, que debía realizar para librarse de los hornos crematorios nazis. Kertész ha de profundizar hasta el hundimiento en los términos razón e irracionalidad, para explicar aquellos hechos, que, después de todo intento de aprehensión, por su propia naturaleza se nos muestran ininteligibles. «El mundo se ha convertido en algo indefinible e inconcebible simplemente porque los conceptos políticos se han vuelto caóticos». En otro lugar, Kertész renuncia a la misma idea de razón: «La razón y la irracionalidad han degenerado en palabras que ya no se significan a sí mismas». La razón, cuyos límites estableció Kant –recordémosle ahora, que estamos en el bicentenario de su muerte–, depurándola de paralogismos y antinomias –proposiciones de las que no se

<sup>1</sup> José Ferrater Mora, *Cuatro visiones de la Historia universal*. Alianza Editorial. Madrid, 1984.

<sup>2</sup> Jürgen Habermas/John Rawls, *Debate sobre el liberalismo político*. Paidós. Barcelona, 2000.

<sup>3</sup> W.G. Sebald, *Austerlitz*. Anagrama. Barcelona, 2002.

<sup>4</sup> Imre Kertész, *Un instante de silencio en el paredón*. Herder. Barcelona, 2002.

puede decidir si son verdaderas o falsas, o proposiciones simplemente contradictorias— ahora aparece mezclada, confundida con la irracionalidad. El largo sufrimiento, la proximidad a la muerte en masa de los suyos llevan a Kertész a difuminar, a borrar casi, esos términos que si no constituyen Europa, sí la acompañan en eso que llamamos Ilustración y Modernidad.

De Kertész son, además, aquellas reflexiones, no sé si suficientemente comentadas y valoradas, sobre «el lugar habitable». «Es posible que los seres humanos se den cuenta algún día de que todos estos valores son abstractos y que para vivir sólo necesitamos, en realidad, un lugar habitable». Patria o nación son algunos de esos valores abstractos a que se refiere Kertész, que sustituyendo al «lugar habitable», o edificándolo sobre él, acaban imponiendo un sistema de creencias tantas veces, las más, alejadas de la razón.

Sin el nacionalismo, una de esas creencias, no sería explicable la historia de Europa, al menos desde el siglo XVIII. Y con el nacionalismo esa historia se llena de persecuciones, discriminación, crímenes. Los nacionalismos siempre cursan en mayor o menor grado con sangre y con salvadores.

La perversión de las creencias no es propia, como pudiera parecer, de sujetos exaltados, ambiciosos o dementes. Hombres sabios, capaces de descubrir la energía por cuantos o la ecuación del principio de indeterminación en la física de partículas, no sólo creían en la grandeza de su patria sino que llegaban a defender su capacidad de agresión. La distinción entre razón pura y razón práctica, o si se prefiere entre conocimiento científico y racionalidad moral, sigue ocupando buena parte de la reflexión y el debate filosófico actual. Por su parte, antropólogos, teólogos y filósofos siguen indagando sobre la naturaleza del mal. Aparte de reflexiones y estudios. No deja, sin embargo, de asombrar la convivencia en un mismo sujeto del conocimiento científico en su más alto grado con creencias tan contingentes y mudables como las de aquellos hombres. ¿Cómo es posible que seres humanos de tal capacidad de conocimiento puedan contemplar como normal la destrucción de sus semejantes?

En España, el problema de la patria puede llegar a ser especialmente grave. La patria central y las patrias periféricas confluyen en una mismo espacio, con el riesgo de, entre todas, convertirlo en un lugar inhabitable. En cierta ocasión, algún tertuliano apuntó —no sé si con ironía o en serio— que sería deseable reducir la creencia en la patria, como ocurre con la religión, al ámbito privado, sacándola del ámbito público. Quizá en este ámbito —añadió— quedaría así más espacio para los derechos humanos, los derechos ciudadanos, los derechos sociales, la igualdad, la libertad, la justicia, la solidaridad... A aquel comentario se podría añadir el deseo de que el término civilización no venga a sustituir al de patria.

«Se diría que no hay época que no se haya vivido a sí misma sino en términos de quiebra y crisis o, en el mejor de los casos, de transición e incertidumbre». Estas palabras, con las que Jacobo Muñoz<sup>5</sup> inicia sus *Figuras del desasosiego moderno*, valen obviamente para nuestra época. Quizá no haya que apurar mucho ese sentido escatológico con que siempre se con-

<sup>5</sup> Jacobo Muñoz, *Figuras del desasosiego moderno. Encrucijadas filosóficas de nuestro tiempo*. A. Machado Libros. Madrid, 2002.

templa la contemporaneidad, para añadir a las palabras del filósofo valenciano que nuestro tiempo es, en gran medida, incertidumbre y crisis.

Otro filósofo, Eduardo Subirats<sup>6</sup>, profesor en Nueva York, y testigo presencial de los hechos del 11 de septiembre de 2001, concreta y le pone nombre a la crisis. «La crisis que hoy siente el pueblo norteamericano en su propia piel es más bien parte de una crisis civilizatoria profunda. La crisis de una civilización mundial construida sobre la base del chantaje nuclear contra la Humanidad. La crisis de un planeta cuyas condiciones biológicas, económicas y políticas de supervivencia están en cuestión».

En la crisis de nuestro tiempo hay más y más antiguos elementos que la guerra contra el «eje del mal»: en el plano bélico, la persecución de palestinos que hoy realizan antiguos perseguidos de Dachau y Auschwitz, la expulsión de su país de los naturales habitantes del Sahara, la desigualdad que tantas veces hemos denunciado desde estas páginas, la muerte por hambre en tantos países de África, la pandemia de SIDA, la explotación infantil que incluye desde la prostitución hasta la utilización de niños como soldados asesinos; datos todos que rebasan el 11 de septiembre de 2001, y que no son ajenos a aquellos hechos luctuosos.

Sobre el 11 de septiembre se ha construido, además, la guerra civilizatoria. La guerra de Iraq se inscribe en esa respuesta al ataque contra la civilización occidental, según los dirigentes de EEUU. Después de la cruel matanza de Madrid, cuya repulsa manifestamos en las páginas que anteceden, y que desde aquí volvemos a condenar —nunca serán suficientes el rechazo y la condena del terrorismo—, también se ha hablado por prohombres de Washington y Madrid de «ataque a la civilización occidental».

Al 11-S, por lo demás, se le ha dedicado abundante literatura, desde el discurso político que lo califica de guerra civilizatoria hasta la de quienes, como los escritores norteamericanos Gore Vidal y Norman Mailer, cuestionan desde los orígenes hasta sus consecuencias. Dice Norman Mailer<sup>7</sup>: «Ahora tenemos que recordarnos continuamente que el simple hecho de que hayamos sido una gran democracia no garantiza que lo sigamos siendo». Y más abajo hace otra afirmación asimismo bien explícita: «Detrás de toda la campaña para declarar a la guerra a Iraq está el deseo de tener una gran presencia militar en Oriente Medio, como paso para apoderarse del resto del mundo».

Gore Vidal<sup>8</sup>, por su parte, recuerda que la táctica de invocar las amenazas de los otros para perpetrar los ataques propios es muy vieja: «Muchos comentaristas de una determinada edad han advertido lo hitleriana que parece la junta —con el nombre de junta denomina Gore Vidal al gobierno de Bush-Cheney— cuando amenaza a un país y luego a otro por acoger a terroristas», y recuerda Gore Vidal que «a Hitler le gustaba fingirse la parte herida o amenazada antes de asestar un golpe». Táctica, por otra parte, continúa el escritor norteamericano, que no inventaron los nazis, se remonta a los romanos.

<sup>6</sup> Eduardo Subirats, «La guerra global no tiene rostro». *El Mundo*, Madrid, 20-9-2001.

<sup>7</sup> Norman Mailer, *¿Por qué estamos en guerra?* Anagrama, Barcelona, 2003.

<sup>8</sup> Gore Vidal, *Soñando la guerra*. Anagrama, Barcelona, 2003.

En las páginas que siguen se tratan profundamente los lazos entre Europa y EEUU, el «vínculo transatlántico» que tanta influencia ha tenido en la seguridad y defensa europeas, y en su desarrollo, desde el fin de la II Guerra Mundial. Los últimos acontecimientos conducen, cuando menos, a la revisión de este vínculo.

«La estrategia desplegada por la Administración Bush ha ido más allá de la respuesta un ataque terrorista, incluso más allá de la lucha contra el terrorismo internacional, ya que pretende asentar las bases de un nuevo orden mundial... (...) que más allá del unilateralismo parece próximo a una concepción imperial, que reclama los derechos de un nuevo “hegemón”, la potencia que estaría por encima de la propia ONU, y desde luego de cualquiera de los Estados que componen la comunidad internacional».

Frente a esta estrategia —de la que muy probablemente sólo se está en el principio—, la «Vieja Europa se ha alineado en la defensa del Derecho Internacional y del papel de la ONU». Parece no haber duda de que en este caso la razón está con ella.

En este contexto no fue posible aprobar el Tratado Constitucional, la nueva Constitución Europea, en diciembre de 2003. Como es sabido, la actitud y veto de los Gobiernos español y polaco lo impidieron. El proceso de construcción de la Europa de la razón y la habitabilidad sufrió un alto que esperamos que sólo sea temporal.

En las páginas que siguen se abordan muchas de las cuestiones y objetivos de la UE. La Constitución define el carácter de esta nueva entidad política transnacional que es la Unión Europea. Destacan sobre otros cualesquiera rasgos los valores éticos, condensados en «el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación».

Este conjunto de valores expuesto en el artículo 2 de la futura Constitución, unidos a los derechos sociales y ciudadanos que integran el Modelo Social Europeo, hacen de Europa ese lugar distinto, y quizá el más «habitabile» del mundo de la globalización.

En el título del trabajo con que se inicia este número, «“Una Europa” del bienestar en la sociedad internacional de la globalización del malestar» entraña, junto a su vigor expresivo, uno de los rasgos con que «Europa se mira a sí misma», la solidaridad: «Cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso».

En un mundo como el que venimos describiendo, en crisis, en el que el terrorismo y la muerte acompañan a invasiones ilegítimas y a amenazas de posibles guerras preventivas, Europa se postula como defensora de la paz en un programa que no se limite a la defensa provinciana de sus intereses políticos. La igualdad, la tolerancia, los derechos humanos, el pluralismo y el bienestar pueden llegar a ser valores comunes de este mundo global.

Pero no es sólo la paz y la seguridad lo que la UE propone como norma de convivencia y de política exterior. «El nacimiento de la UE —se dice en el trabajo del interior de este número que comentamos— coincide casi con el paso de la guerra fría a la sociedad internacional de la globalización, siendo ésta quizá su primera respuesta política regional y su primer fruto como potencia *civil* incipiente».

En las páginas que siguen se plantean muchos de los puntos y cuestiones que hoy se dan en la UE; pero, quizá, en este momento de predominio del «hegemón», con su ideología y su extraordinario poderío militar, haya que destacar ese carácter de potencia civil con el que Europa se configura.

Los valores éticos y políticos que se definen en la Constitución más las prácticas y derechos que conforman el Modelo Social Europeo, y que puede llegar a ser el modelo de gestión alternativo del planeta, no impiden la existencia del conflicto capital-trabajo. Conflicto, obvio es recordarlo, connatural a nuestra sociedad.

La Confederación Europea de Sindicatos ha llevado muchas de las reivindicaciones de los trabajadores en forma de propuesta o exigencia a las CIG —Conferencias Intergubernamentales—, la Comisión Europea o el Consejo Europeo. Los comités de empresa, los derechos de información y consulta de los trabajadores, la lucha contra la discriminación, la protección contra el despido..., son algunas de esas reivindicaciones muchas de las cuales han sido reconocidas por la Constitución Europea. Al señalar la acción de la CES en los últimos años es de justicia citar a su anterior secretario general, Emilio Gabaglio, bajo cuyo mandato la CES se ha configurado como auténtica confederación europea, y al que se debe la práctica y el impulso dado al diálogo social en Europa, muchas veces a pesar de la indiferencia u oposición de algunas patronales y Gobiernos.

La incorporación de nuevos países, si conlleva medidas para garantizar la cohesión social y la corrección de desigualdades, implica asimismo un fortalecimiento, renovación si se quiere, de la acción sindical a escala europea para la consecución de políticas activas de empleo, políticas salariales, protección de los desempleados y toda la amplia gama de la protección social. El desarrollo del tejido productivo de los nuevos países incorporados o de aquellos que, como España, carecen de la tecnología e inversión en I+D necesarias para mantener la productividad y la creación y calidad del empleo, son asimismo contenidos reivindicativos de la acción sindical.

Recordaba Hilary Putnam<sup>9</sup>, comentando el sentido de la igualdad en la Escuela de Frankfurt, que cuando en alguna comunidad no se escuchan las críticas, a continuación aparecen, como en una sola secuencia, la defensa irracional de alguna verdad elevada a dogma y el modelo de política autoritaria. En España en el último período la secuencia de Putnam alcanza límites difícilmente rebasables.

Cuando con la llegada en 1996 del Gobierno popular parecían superados los desmanes de los últimos Gobiernos anteriores, y se realizaba una buena gestión del ciclo económico, una política de concertación con los nacionalismos periféricos, un acuerdo de revalorización de las pensiones con los sindicatos; a partir del año 2000, los mismos gobernantes populares incurren en nuevos y aun mayores desmanes: la alianza y apoyo a la guerra e invasión ilícitas de Iraq, al margen de la ONU, con ruptura y desprecio del derecho internacional, contra la voluntad de los ciudadanos expresada con manifestaciones masivas en toda España, con opo-

<sup>9</sup> Hilary Putnam, *Las mil caras de la realidad*. Paidós, Barcelona, 1994.

sición de todos los grupos del Parlamento, excepto los del propio grupo popular; la fisura de la unidad de la UE —«carta de los ocho»—. Y aun no citamos el permanente enfrentamiento con los nacionalismos periféricos o la reforma laboral, que hubieron de retirar por la huelga general del 20 de junio de 2002.

La crítica a esta política del Gobierno no sólo no era escuchada, sino que a quienes la hacían se les calificaba de ignorantes o irresponsables. Con palabras del profesor De Lucas<sup>10</sup>: «Todo lo que no sea respetar el “sí, señor” [a las certezas del Gobierno y su presidente], es deslealtad constitucional, complicidad con los enemigos de la democracia y la Constitución».

Por muy altos que se pongan los límites a la confrontación, o que incluso, como insinúa Chantal Mouffe<sup>11</sup>, aquellos límites puedan desaparecer, toda opción política en la democracia lleva implícita por definición las opciones políticas contrarias. Si no, en el mejor de los casos estaremos en una «democracia empobrecida» donde, so pretexto de buen gobierno o de lucha preventiva contra el mal, se impondrían valores abstractos o más o menos indecidi- bles a costa del pluralismo y la libertad que son la esencia misma de la democracia.

Como en números anteriores, recordamos que de todos los artículos que integran este número monográfico de *Gaceta Sindical* sobre la ampliación de la Unión Europea sólo son responsables sus autores, a los que desde aquí agradecemos su desinteresada colaboración, que en muchos de los casos, como observarán nuestros lectores, son verdaderos trabajos de investigación.

M.M.

---

<sup>10</sup> Javier de Lucas, «Aznar y la mente del emperador». *Le Monde Diplomatique*. Enero, 2004.

<sup>11</sup> Chantal Mouffe, *La paradoja democrática*. Gedisa, Barcelona, 2003.

FRANCISCO ALDECOA LUZÁRRAGA

**«Una Europa» del bienestar en la sociedad  
internacional de la globalización del malestar  
La Unión Europea en el contexto mundial  
después de la ampliación**

Vermeer, *El soldado y la muchacha sonrientes*, detalle.

*Esta ampliación es también muestra del éxito de la Unión en otro sentido, como sistema político. A pesar de las tesis que algunos mantienen del fracaso de la Unión desde un punto de vista político -los Estados son incapaces de ponerse de acuerdo- y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Aun cuando hace veinticinco años existían serias dudas sobre el futuro de la Comunidad Europea, ya que existían diversos modelos concurrentes en Europa. Lo cierto es que progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al conjunto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de adhesión.*

## Introducción

La Unión Europea experimentará el 1 de mayo de 2004 la mayor ampliación de toda su historia, a diez nuevos miembros. Tres más continúan a distinto ritmo los procesos de adhesión que se prevén que culminen en los próximos años. Uno más -Croacia- solicitó en 2003 y dos más tienen previsto hacerlo en febrero de 2004. Las solicitudes pueden ser hasta cerca de veinte en los próximos veinte años.

La ampliación actual, el paso de quince a veintiocho miembros, es el desafío más importante al que se enfrenta la Unión en su corta historia: la unificación pacífica del continente europeo. Será la primera vez en la historia que se cree una organización política sin violencia, que abarcará prácticamente a toda Europa en torno a un proyecto y un ideal comunes. La cuarta ampliación de la Unión Europea no es una ampliación más, sino la plasmación del proyecto político de la reunificación de Europa, dividida por las consecuencias de la Segunda Guerra Mundial<sup>1</sup>.

A pesar de lo que se sostiene comúnmente, esta ampliación no supone solamente un problema económico<sup>2</sup>. Los diez países adherentes sólo aportarán un 5% del PIB de la Unión Europea, la mitad del de España, si bien con el doble de la población. Su renta media es casi un cuarto de la renta per cápita de España. Por el contrario, esta ampliación plantea importantes problemas de orden político, al menos desde tres puntos de vista. En términos de gobernabilidad, diez nuevos Estados miembros exigen un cambio del sistema institucional. En relación al modelo social, el desafío viene planteado por la necesidad de repartir la cohesión económica y social entre esos Estados que apenas alcanzan un cuarto de la renta media comunitaria. Por último, en relación a la política exterior de la Unión, se producirán nuevas oportunidades por la extensión del territorio y las nuevas fronteras y porque se derivarán más puestos para la Unión Europea en las instituciones internacionales.

En estas mismas fechas, tratando de dar respuesta al triple desafío político planteado por la ampliación, la Unión Europea se encuentra debatiendo la mayor de sus reformas internas: la adopción del Tratado Constitucional redactado por la Convención Europea. Ambos pro-

<sup>1</sup> Muchos autores se refieren a la ampliación en curso de la Unión Europea como la quinta. Nosotros, por el contrario, la consideramos la cuarta, ya que estimamos que la de Grecia (1981) y Portugal y España (1986), a pesar del período transcurrido entre ambas, forman parte de un mismo proceso político, la estabilización del vecino Sur.

<sup>2</sup> Recientemente, el presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo estimaba que la ampliación de la Unión Europea a veinticinco Estados miembros costará entre 15.000 y 25.000 millones de euros en tres años. *El Mundo*, 3-2-2004, p. 34.

cesos no resultan separables entre sí. Desde sus orígenes, la integración europea se ha mostrado como un proceso dinámico; «hacia dentro», incorporando nuevos objetivos y ámbitos políticos a la integración y a la cooperación intergubernamental y democratizándose, y «hacia fuera», con nuevas adhesiones, de seis a veinticinco miembros en cincuenta y dos años.

En este artículo vamos a examinar el proceso dinámico de la Unión Europea desde el punto de vista de la adhesión de nuevos miembros, incidiendo sobre todo en los efectos que ésta tendrá para el actor de la sociedad internacional de la globalización, esto es, en su vertiente externa. La gran ampliación de mayo de 2004 y la certidumbre de que nos encontramos en un proceso permanente de ampliación generan nuevos retos para la Unión Europea y su política exterior. El riesgo de dilución de la integración conseguida que pudiera derivarse de las diferencias crecientes entre los Estados miembros en una Unión ampliada, sólo puede combatirse con el pegamento de la Constitución Europea, cimiento del proyecto político compartido.

Desde el punto de vista de los desafíos más inmediatos ante los que se encuentra la Unión ampliada, las nuevas fronteras y la inestabilidad existente al otro lado de las mismas plantean la necesaria definición de una política de vecindad para combatirla y garantizar a la Unión un entorno seguro. Sin embargo, la consecuencia más interesante deriva de que su mayor tamaño e influencia creciente en el sistema internacional fruto de la ampliación generan responsabilidades crecientes para la Unión en la escena internacional.

Responsabilidades que los líderes europeos han identificado haciendo entrar en la agenda europea como próximo objetivo la gobernabilidad global. Este objetivo no es meramente utópico, sino que se apoya en la idea de que Europa ha logrado en su seno solucionar problemas comunes a varios Estados a través de la cooperación internacional y de la instauración de instituciones supranacionales que han llevado a un modelo de sociedad del bienestar. El reto que aparece ahora es cómo incidir en el sistema internacional para trasladar los aspectos que sirvan de este modelo exitoso.

En este sentido, en una reciente resolución, el Parlamento Europeo estima que: «...en un mundo desgarrado por los conflictos, el subdesarrollo y las desigualdades, la Unión Europea es un referente positivo que muestra, con la fuerza de la convicción de los hechos, que pueblos que conocieron grandes crisis y guerras fratricidas pueden recorrer conjuntamente un camino de paz, prosperidad y democracia, desarrollando un modelo que combina crecimiento económico con cohesión y derechos sociales, y que esta experiencia histórica es un estímulo para otros procesos de integración regional en el mundo»<sup>3</sup>.

<sup>3</sup> Parlamento Europeo, *Resolución sobre las relaciones entre la Unión Europea y las Naciones Unidas*, 29 de enero de 2004 (A5-0480/2003), punto 3, en: <http://www.europarl.eu.int/>.

Por ello, la mayor profundización de su historia, su constitucionalización, se basa en una premisa innovadora: el modelo europeo de sociedad del bienestar puede ser el modelo de gestión del planeta alternativo. Precisamente «una Europa», el fortalecimiento del modelo europeo en la sociedad internacional, tanto desde el punto de vista del número de sus integrantes como del de su mayor politización, es para eso, para incidir en la globalización.

### De la cuarta ampliación a «una Europa»

La ampliación a nuevos Estados es desde los orígenes de la Comunidad/Unión Europea uno de los vectores o fuerzas que empujan en su evolución y un rasgo definitorio del sistema político europeo<sup>4</sup>. En este sentido, en el ideario de los «padres fundadores» la pequeña Europa de la CECA y el Mercado Común siempre se concibió como abierta a todos los demás Estados del continente, incluidos los que en aquellos momentos se encontraban al otro lado del *telón de acero*<sup>5</sup>. Cincuenta y cuatro años después, la Unión Europea reunirá a veinticinco Estados miembros a la vez que mantiene con los no miembros relaciones estrechas de cooperación en torno a objetivos comunes y a un mismo sistema de valores, el modelo europeo de sociedad de bienestar.

La ampliación, en algunos casos, se ha convertido también en una importante herramienta al servicio de la política exterior europea. Así, la promesa de adhesión es uno de los principales instrumentos con los que tradicionalmente ha contado la Unión para lograr en sus fronteras la estabilidad política. Esa y no otra fue la finalidad de la ampliación al Sur, tanto a Grecia, Portugal y España, asegurarse una transición democrática pacífica en estos Estados que salían de dictaduras y cuyo considerable retraso económico podía tener también consecuencias desestabilizadoras para la entonces Comunidad Europea. El mismo objetivo polí-

<sup>4</sup> En relación a la ampliación como uno de los tres vectores -junto a la profundización y la democratización- que caracterizan la dinámica del poder en la Unión Europea, véase: Francisco Aldecoa Luzárraga, *La integración europea. análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol II. Génesis y desarrollo de la Unión Europea (1979-2002)*, Madrid, Tecnos, 2002, pp. 50-52.

<sup>5</sup> Así, el ministro de Asuntos Exteriores francés, Robert Schuman, el 9 de mayo de 1950 en la Declaración que propone la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, afirma que se trata de «una organización abierta a la participación de todos los países de Europa». La Declaración Schuman puede encontrarse en: Antonio Truyol y Serra, *La integración europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos. Vol. I. Génesis y desarrollo de la Comunidad Europea (1951-1979)*, Madrid, Tecnos, 1999, pp. 175-177.

tico se ha perseguido con esta ampliación a los PECO y con el otorgamiento del estatuto de «candidatos potenciales a la adhesión» a los Estados del Sudeste de Europa<sup>6</sup>.

La política de preadhesión de la Unión que culmina en la ampliación del próximo mayo es uno de los mayores éxitos de política exterior de la Unión Europea, contra las tesis imperantes en la opinión publicada de que la Unión Europea carece de política exterior y que fracasa cada vez que trata de formular una<sup>7</sup>. La falta de capacidad de la Unión Europea para actuar en un conflicto -Iraq- no debería ocultar los enormes logros en otras áreas a través de sus instrumentos de «soft policy» (asociación privilegiada, comercio, ayuda al desarrollo, asistencia financiera y técnica, etc.), de cuya enorme utilidad es ejemplo la actual transición pacífica de los países del Este de Europa a través de la promesa de la ampliación<sup>8</sup>.

Esta ampliación es también muestra del éxito de la Unión en otro sentido, como sistema político. A pesar de las tesis que algunos mantienen del fracaso de la Unión desde un punto de vista político -los Estados son incapaces de ponerse de acuerdo- y económico, nadie querría unirse a un sistema que no funciona y no le va a rendir beneficios. Aún cuando hace veinticinco años existían serias dudas sobre el futuro de la Comunidad Europea, ya que existían diversos modelos concurrentes en Europa. Lo cierto es que progresivamente ésta está tendiendo a aglutinar al conjunto del continente europeo en torno a sí, en lo que parece que no puede sino considerarse un proceso permanente de adhesión.

Esto no es sólo cierto en que cada vez más Estados europeos sean parte de la Unión, sino también en que los que se quedan fuera cada vez van tejiendo redes más complejas de relaciones, de forma que junto a los miembros de la Unión existe un círculo concéntrico de Estados que participan en la práctica totalidad del modelo europeo salvo, quizás, en el poder político en el seno de instituciones comunes. Esto es bien visible en el caso del Espacio Económico Europeo, en la compleja red de acuerdos comerciales, de libre circulación,

<sup>6</sup> El Consejo Europeo de Feira de junio de 2000 creaba el nuevo estatuto político de «candidatos potenciales» para los Estados balcánicos occidentales, apoyando sus procesos de pacificación a través de la perspectiva de adhesión. Recientemente, el Consejo Europeo de Salónica reiteraba que el proceso de integración de los Balcanes occidentales es irreversible, a la vez que se reforzaban los instrumentos y medios del Proceso de Estabilización y Asociación.

<sup>7</sup> El reconocimiento al éxito de la Unión en la transformación de los países de Europa Central y Oriental, antes bajo la égida soviética, viene reconocido expresamente por la reciente noticia de que el Parlamento noruego propondrá a la Unión Europea como candidata a los premios Nobel de la Paz por su contribución a la paz a través de la inclusión de la antigua Europa del Este en las estructuras occidentales. Lisbeth Kirk, «EU proposed for 2004 Nobel Peace Prize», *Euobserver*, 07.01.2004, en: <http://www.euobserver.com>.

<sup>8</sup> Hazel Smith, «Giving Peace a Chance: What the EU can teach the US», *EUSA Review*, vol. 16, n.º. 4, Winter 2003, p. 4.

de cooperación científica y técnica, etc., existentes con Suiza, la especial asociación bilateral de los microestados con algunos de los Estados miembros, lo que los vincula indirectamente con la Unión y la cada vez más estrecha vinculación a los Estados del Sudeste de Europa. Quedan aún fuera de este círculo concéntrico los Estados caucásicos, antiguos miembros de la Unión Soviética y Rusia, con los cuales se ha previsto la creación de un instrumento privilegiado de relación: la política de vecindad<sup>9</sup>.

En el proceso político europeo se percibe que la cuarta ampliación no es una ampliación más, equiparable a las tres anteriores, sino que abre un proceso político de ampliación permanente como muestra la acumulación de solicitudes de adhesión y la concurrencia de distintos tipos de candidatos<sup>10</sup>. La característica principal de este proceso permanente es que previsiblemente ya no existirá homogeneidad entre las distintas oleadas de nuevos miembros, sino que conforme al «enfoque regata» cada uno se integrará cuando esté preparado para ello. En este sentido, podrían coincidir en una misma oleada de ampliación Estados muy heterogéneos entre sí pertenecientes a distintos grupos; por ejemplo, Estados desarrollados del Norte de Europa con Bulgaria y Rumanía y Croacia.

Así, tras la entrada efectiva de diez Estados miembros el 1 de mayo, quedarán aún diecinueve Estados europeos por adherirse, que pueden clasificarse en cinco grupos distintos. El primero de ellos es el constituido por los tres Estados del actual proceso de adhesión que no se integrarán en 2004. Rumanía y Bulgaria se encuentran en pleno proceso de negociación y su entrada se prevé para 2007. Turquía, hoy por hoy, tiene estatuto de candidato y se beneficia en tal concepto de un Acuerdo Europeo para la Adhesión. No obstante, aún no se ha dado comienzo a las negociaciones de adhesión, dado que, a juicio de las instituciones europeas, aún no se cumplen en su totalidad los requisitos de Copenhague. Se ha previsto un nuevo examen de su candidatura en diciembre de 2004.

<sup>9</sup> El Consejo de Relaciones Exteriores de 26 de enero de 2004 solicitaba a la Comisión que, en consulta con el Alto Representante para la PESC, le presente en los próximos meses una iniciativa sobre las futuras relaciones de la UE con Armenia, Azerbaiyán y Georgia en el marco de la política de vecindad. Véase al respecto: Consejo de Relaciones Exteriores, Bruselas, 26 de enero de 2004 (5519/04), en: <http://ue.eu.int/pressData/en/gena/78833.pdf>.

<sup>10</sup> El 21 de febrero de 2003, Croacia presentaba oficialmente su solicitud de adhesión ante las instituciones de la Unión. Macedonia y Bosnia-Herzegovina anunciaban en enero de 2004 que presentarán las suyas a lo largo de los próximos meses. Por otra parte, los analistas políticos consideran que la población noruega resulta crecientemente favorable a la adhesión, que podría producirse en el corto plazo tras una corta negociación. No puede olvidarse tampoco que Bulgaria y Rumanía aún tienen abiertos sus procesos de negociación y Turquía -aunque con el estatuto de candidato- ni siquiera ha comenzado a negociar, ya que se estima que todavía no cumple los criterios de Copenhague.

El segundo grupo es el constituido por los Estados balcánicos, esto es, los miembros de la ex Yugoslavia y Albania, «candidatos potenciales» a la adhesión<sup>11</sup>. Desde las instituciones europeas se les ha animado en numerosas ocasiones a que presentaran sus solicitudes de adhesión. Croacia lo hacía en febrero de 2003 mientras que Bosnia y Macedonia acababan de anunciar que lo harán a finales de febrero de 2004. El Consejo Europeo de Salónica de junio de 2003 aprobaba una Agenda para los Balcanes Occidentales, donde se fijan los pasos que han de darse tanto por parte de estos países como de las instituciones de la Unión para conseguir la integración de estos Estados en la Unión<sup>12</sup>. Se confirma así la promesa de adhesión de la Unión hacia estos países que, en algunos de los casos, aún se percibe como lejana, dado que en países como Macedonia o Bosnia-Herzegovina aún se encuentran desplegadas fuerzas internacionales para la consolidación de la paz.

Otros potenciales candidatos son los miembros del Espacio Económico Europeo, que formarían el tercer grupo: Islandia, Liechtenstein y Noruega. Éstos se encuentran íntimamente ligados a la Unión, ya que prácticamente son parte del mercado interior y participan la mayoría de las políticas comunes. Sólo se encuentran excluidos de los aspectos políticos de la integración así como de la decisión política en el seno de las instituciones<sup>13</sup>. En los últimos tiempos, se percibe un estado de opinión crecientemente favorable a la adhesión en Noruega, por lo que no se descarta que este país, que rechazó en referéndum por dos veces su ingreso en la Unión, presentara de nuevo próximamente su candidatura<sup>14</sup>.

También dentro de ese tercer grupo de Estados europeos desarrollados, Suiza, siendo parte de la EFTA, no lo es del Espacio Económico Europeo pero mantiene un acuerdo de libre comercio con la Unión. En 2001 rechazaba en referéndum proseguir por la vía de la adhesión, por el deseo de mantener su independencia política. Se entiende que estos países europeos desarrollados no tendrían ningún inconveniente en ingresar en la Unión si lo

desearan y que su adhesión sería rápida por cumplir sin problemas los requisitos de la Unión y estar de una manera u otra integrados económicamente con ella.

En cuarto lugar quedarían fuera de la Unión formalmente los microestados (Andorra, San Marino y Mónaco), aunque de hecho se encuentran estrechamente vinculados a la misma a través de los acuerdos bilaterales que mantienen con Estados miembros. A pesar de su escaso peso relativo, nada impediría su adhesión formal como miembros de pleno derecho de Naciones Unidas que son. Por último, contaríamos con el quinto grupo, formado por los Estados de Europa Oriental: Ucrania, Bielorrusia, Rusia, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán<sup>15</sup>. Ninguno de ellos es candidato a la adhesión, se encuentran lejos de cumplir los requisitos de Copenhague. Se trata del grupo más complejo y su ingreso en la Unión no se prevé por el momento por parte de las instituciones europeas, quedando Rusia en cualquier caso excluida en la mayor parte de los análisis.

Al final de este proceso de ampliación, del que quedaría excluido el quinto grupo de Estados, que puede estimarse en torno a 2015, la Comunidad/Unión pasará de seis Estados miembros a reunir más de cuarenta integrantes, con cerca de 800 millones de habitantes, en torno al 15% de la población mundial y el 40% del PIB mundial. Se corrobora, en este sentido, que el modelo europeo de regionalismo tiende a expandirse y a asociar no sólo económicamente, lo que puede considerarse que ya es un hecho, sino políticamente al conjunto del continente europeo.

### El Nuevo Regionalismo en la sociedad internacional de la globalización del malestar

La globalización es el proceso de transición de una economía política internacional, basada en las relaciones entre Estados y en los intercambios entre empresas sometidas a diferentes normativas estatales, a una nueva economía política global, en la que el papel del Estado se va desdibujando<sup>16</sup>. La sociedad internacional de la globalización entraña gran-

<sup>11</sup> En relación a las peculiaridades de la integración de los cinco Estados de los Balcanes Occidentales en la Unión Europea, véase: Jorge Fuentes, «Los Balcanes occidentales ¿sexta ampliación de la UE?», *Política Exterior*, vol. XVII, nº 96, noviembre-diciembre de 2003, pp. 137-148.

<sup>12</sup> En este sentido, el Consejo Europeo reiteraba «su determinación de apoyar de modo pleno y efectivo la perspectiva europea sobre los países de los Balcanes Occidentales, que formarán parte integrante de la UE una vez que cumplan los criterios fijados», y añadía que el Pacto de Estabilización y Asociación «seguirá constituyendo el marco para la trayectoria europea de los países de los Balcanes Occidentales a lo largo de todo su camino hacia la futura adhesión». Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Salónica 19 y 20 de junio de 2003, puntos 40 y 41, en: <http://ue.eu.int/summ>.

<sup>13</sup> En diciembre pasado, cuando se decidía la constitución de la Agencia Europea de Armamentos, Noruega solicitaba ser parte de la misma. Solicitud que se le denegaba por su no pertenencia a la Unión.

<sup>14</sup> Véase a título de ejemplo: «Majority of Norwegians expect new EU referendum», *Euractiv*, 7-1-2004, en: <http://www.euractiv.com>.

<sup>15</sup> Recientemente, el nuevo presidente de Georgia, Saakashvili, manifestaba que su objetivo es la integración de Georgia en la Unión Europea como miembro de pleno derecho. «Georgia seeking EU membership», *Euractiv*, 30.1.2004, en: <http://www.euractiv.com>.

<sup>16</sup> Attinà ofrece un concepto más amplio de la globalización, no sólo referido a sus aspectos económicos sino como sistema de organización: «Proceso de unificación social del mundo, un proceso que está formado, a su vez, por un conjunto de procesos coevolutivos en la economía, la cultura y la política, a causa de los cuales las separaciones entre los grupos sociales de las diferentes partes del mundo se reducen progresivamente y de manera inexorable». Fulvio Attinà, *El sistema político global. Introducción a las relaciones internacionales*, Barcelona, Paidós, 2001, p. 254.

des diferencias con la situación anterior de enfrentamiento entre bloques, plantea nuevos desafíos económicos, políticos y sociales y supone la transformación del papel doméstico e internacional del Estado como instancia privilegiada de regulación y gestión<sup>17</sup>. La globalización económica, por tanto, se plantea como un proceso económico imparable, cualitativamente distinto al que existía hace una década, de gran magnitud en cuanto a la libre circulación de capitales y mercancías, pero no así de personas.

Al día de hoy, la globalización política es únicamente un discurso, ya que no se ha dado un desarrollo equivalente de estructuras de gobernabilidad global a la vez. El distinto desarrollo entre globalización económica y política que margina a gran número de Estados, de actores y de personas de la globalización, sufriendo sus consecuencias, permite hablar de sociedad internacional del malestar. Ese malestar se ha hecho llegar a través de movimientos sociales cada vez mejor organizados y más caracterizados que demandan que «otro mundo es posible». En definitiva, lo que se pide son estructuras de gobernabilidad global que controlen el mercado y den oportunidades a todos.

Existen distintas respuestas a la globalización que se plasman en los distintos modelos del Nuevo Regionalismo. Es una falacia la del pensamiento único, y parte de sus críticos, de entender que solamente existe una única respuesta a la misma<sup>18</sup>. Por el contrario, al menos hay tres grandes respuestas o tres grandes modelos de gobernabilidad regional con rasgos específicos muy dispares, en América del Norte, en Asia-Pacífico y en la Unión Europea, que en líneas generales podemos decir que se articulan en torno a la distinta forma de combinar las nociones de Estado, mercado y sociedad. Así, el mercado es el elemento predominante en el caso de América del Norte, el Estado en Asia-Pacífico y la sociedad en Europa.

La misma globalización exige ser competitivos a escala mundial, lo cual sólo puede hacerse desde la diferenciación, lo que implica el desarrollo de diversas formas de organización política, económica y social<sup>19</sup>. Incluso podemos decir que se reflejan hoy a través de sus monedas, donde el dólar es expresión de un imperio, el yen de un mercado y el euro de un modelo social y de equilibrio entre política y mercado. No todos los modelos funcionan igual, ya que no todos

tienen pensadas respuestas de gobernabilidad mundial sino que, por el momento, es la Unión Europea la única que presenta una visión de la gobernanza mundial a través del fomento de la cooperación multilateral, la regulación y el fomento de instituciones internacionales.

El nacimiento de la Unión Europea coincide casi con el paso de la sociedad internacional de la guerra fría a la sociedad internacional de la globalización, siendo ésta quizás su primera respuesta política regional y su primer fruto como potencia civil global incipiente. Con la Unión Europea, Europa parece en mejor posición para enfrentarse a los nuevos desafíos que plantea la globalización, toda vez que en su seno los problemas que plantea la insuficiencia del Estado, como forma principal de organización política, estarían en vías de superación a través de la creación de un sistema político supranacional multinivel. Por tanto, el modelo europeo de regionalismo constituye la expresión más caracterizada de las respuestas regionales a la globalización<sup>20</sup>.

Así, Telò considera que la Unión Europea como organización regional ofrece en su seno un método válido para la gestión dinámica de la diversidad y de los problemas internacionales que puede proponerse como ejemplo para considerar métodos de gestión global<sup>21</sup>. El modelo político de la soberanía compartida y el modelo social de la sociedad de bienestar de la Unión Europea se convierten en la mejor respuesta de carácter global para hacer frente a los problemas de gobernabilidad mundial y a la gestión del planeta propios de la globalización actual. La Unión Europea plantea, como forma de solucionar estos grandes problemas estructurales, su propio modelo, que no es otro que un equilibrio distinto entre política, sociedad y mercado, donde la sociedad predomina<sup>22</sup>.

La propuesta alternativa a la gestión global del planeta, inspirada en el modelo político, económico y social de la Unión Europea, es lo que ha llevado a intelectuales como Delors a proponer la idea de Europa como *laboratorio de la globalización*, esto es, «lo que puede ser hecho a nivel de una gran región del mundo puede contribuir, más o menos, al estableci-

<sup>20</sup> En relación a esta cuestión, véase M. Telò, *The European Union and the New Regionalism*, London, Ashgate, 2002.

<sup>21</sup> Mario Telò, «L'apport de l'Europe à la gouvernance mondiale: pour un nouveau multilatéralisme», *Europe 2004 - Le grand débat: Setting the Agenda and outlining the options*, Brussels, 15 and 16 October 2001, en: [http://www.ecsanet.org/post\\_nice/contributions.html](http://www.ecsanet.org/post_nice/contributions.html).

<sup>22</sup> La Declaración de Laeken, piedra angular del proceso constituyente de la Unión, encuentra una formulación muy afortunada para expresar en qué consiste el modelo europeo de sociedad del bienestar: «...la Unión es una de las tres regiones más prósperas de nuestro planeta. Y, mediante la solidaridad entre sus miembros y un justo reparto de los frutos del desarrollo económico, ha aumentado enormemente el nivel de vida de las regiones más débiles de la Unión, que han superado gran parte de su atraso». Consejo Europeo, *Declaración sobre el futuro de Europa*, Conclusiones de la Presidencia, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int>.

<sup>17</sup> Sobre las transformaciones del sistema internacional con particular atención a sus dimensiones políticas y sociales y la necesidad de adoptar nuevos enfoques teóricos, véase Del Arenal, C., «El nuevo escenario internacional y la teoría de las relaciones internacionales», en AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Madrid, Tecnos, 1993, pp. 77-99.

<sup>18</sup> Es tan necesaria hoy tanto la crítica del llamado «pensamiento único» como la crítica de sus más célebres críticos. Véase en esa línea: J. P. Garnier, «La pensée unique et son double», *L'Homme et la Société*, n.º. 135, 2000, pp. 7-43.

<sup>19</sup> Castells plantea también la existencia de esos tres modelos. Véase M. Castells, *La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza, tomo III, 1998.

miento de un conjunto de reglas y prácticas destinadas a hacer nuestro planeta más habitable, más pacífico y a hacer que su desarrollo sea más sostenible»<sup>23</sup>. Sawicki destaca que la Unión Europea es la organización regional que más exitosamente contribuye al cambio global, por lo que su modelo de bienestar constituye un modelo alternativo a la sociedad internacional del malestar<sup>24</sup>.

### La necesidad de la Constitución Europea para «una Europa»

Una de las dialécticas siempre presente en la historia de la integración europea ha sido la tensión ampliación-profundización que, en ocasiones, se ha entendido como contradictoria y así un proceso de ampliación no podría llevarse a cabo al mismo tiempo que uno de profundización y viceversa. Por el contrario, la realidad ha puesto de manifiesto que para digerir cada una de las ampliaciones siempre ha sido necesaria una profundización de envergadura, lo que puede constatarse a lo largo de los últimos veinte años en la Unión Europea.

La presente ampliación hace más urgente y necesaria la Constitución Europea. El proceso permanente de ampliación en el que hemos entrado, que puede durar una década más, con los desafíos tan amplios y complejos que presenta, es uno de los tres factores principales que se encuentra detrás de la decisión de los jefes de Estado y de Gobierno de convocar una Convención sobre el futuro de Europa<sup>25</sup>. La Conferencia Intergubernamental de 2000, que terminara en la adopción del Tratado de Niza, presentaba la sola finalidad de preparar la Unión para la ampliación, si bien ese tratado no puede considerarse, desde ningún ángulo, una profundización comparable con la gran ampliación al Centro y Este de Europa.

<sup>23</sup> Jacques Delors, *Discurso ante la Banca Mundial*, 4 marzo 2001, en: <http://www.notre-europe.asso.fr>.

<sup>24</sup> Iwona Sawicki, *Growing Regionalism in a Shrinking World*, European Policy Centre Working Papers, 17 May 2002, en: <http://www.theepc.be>.

<sup>25</sup> En este sentido, la Declaración de Laeken, texto político en el que se convoca la Convención y recoge su mandato y misión, estimaba: «Cincuenta años después de su nacimiento, la Unión se encuentra en una encrucijada, en un punto de inflexión de su existencia. Es inminente la unificación de Europa. La Unión está a punto de ampliarse con más de diez Estados miembros, principalmente de Europa central y oriental, cerrando así definitivamente uno de los capítulos más negros de la historia europea: la Segunda Guerra Mundial y la posterior división artificial de Europa. Por fin, Europa está a punto de convertirse, sin derramamiento de sangre, en una gran familia. Una auténtica mutación que por supuesto exige un enfoque diferente del que, hace cincuenta años, adoptaron los seis Estados miembros que iniciaron el proceso». Consejo Europeo, *Declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001, en: <http://ue.eu.int/summ>.

El Tratado de Niza elimina el obstáculo formal a la ampliación, al adaptar parcialmente el sistema institucional a la presencia de nuevos miembros. Sin embargo, su misma Declaración 23, que abre un proceso de reflexión sobre el futuro y la finalidad de Europa y convoca una nueva Conferencia Intergubernamental para 2004, es un reconocimiento de sus límites y su incapacidad para servir de marco constitucional a la Europa unificada. Al margen de la adecuación o inadecuación de sus disposiciones institucionales, Niza resulta insuficiente porque esta ampliación no sólo va a afectar al funcionamiento de la Unión, sino a su propio modelo.

Dada su duración y complejidad, esta ampliación no es sólo una contingencia a la que la Unión ha de adaptarse, sino un horizonte completamente diferente en el que la Unión va a desenvolverse. Por ello no basta con una profundización, sino que ha de ser una mutación cualitativa del modelo de la Unión: su constitucionalización. La ampliación plantea, por una parte, importantes consecuencias internas de tipo económico, político y de cohesión social interna, que demandan el reforzamiento del perfil político y social de la Unión que lleva a cabo la Constitución.

La Constitución Europea, elaborada a lo largo de dieciséis meses por la Convención Europea, es el instrumento que posibilitará la ampliación. En primer lugar, hay que resaltar que esa Constitución no será un elemento extraño a los nuevos países, dado que la Convención ha trabajado en una lógica postampliación, asociando a representantes de los Gobiernos y Parlamentos nacionales de los trece candidatos en pie de igualdad con los de los Estados miembros. Así, la Constitución Europea, plasmación del proyecto común europeo, es tanto obra de los representantes de los ciudadanos actuales de la Unión como de los futuros.

La Constitución Europea cumple con el mandato de Laeken acercando la Unión al ciudadano, preparándola para la ampliación y dotándola de los instrumentos necesarios para que la Unión pueda llevar su tarea de incidir en la globalización. En este sentido, esas tres finalidades se juntan y se condicionan mutuamente, ya que acercar la Unión al ciudadano es sociedad del bienestar, la Unión sólo podrá estar preparada para asumir la ampliación más que reforzando su modelo político y social, que ganará en cohesión, por lo que por todo ello se reforzará su capacidad para constituirse en modelo de la sociedad internacional de la globalización.

El éxito de la Convención es que plantea más Europa en la sociedad del bienestar y establece instrumentos para un modelo de gestión del planeta. El fracaso en la adopción de la Constitución de la Conferencia Intergubernamental en Bruselas en diciembre de 2003 es que impide que eso sea posible o al menos lo retrasa. Precisamente hay que tener en cuenta

que los Gobiernos miembros que impiden o retrasan la adopción de la Constitución, España y Polonia, se caracterizan igualmente por defender una concepción liberal de la economía, una visión intergubernamental de la Unión y mantienen políticas exteriores de apoyo expreso a Estados Unidos y a su visión del mundo.

### La dimensión externa del modelo de sociedad del bienestar

Con la ampliación se potencia el efecto de la dimensión exterior europea, entendida ésta como la promoción de sus valores más allá de sí misma. La ampliación exige consolidar el modelo de sociedad del bienestar, e incluso desarrollarlo, por lo que éste cobrará mayor valor en el futuro. El mayor tamaño absoluto y mayor número de Estados miembros implicarán responsabilidades internacionales crecientes, a las cuales la Unión sólo estará en condiciones de responder desde instrumentos y mecanismos reforzados. Las herramientas necesarias, como hemos visto, se recogen en la Constitución de la Convención Europea y son la posibilidad de formular una política exterior de responsabilidad, el refuerzo del multilateralismo y la previsión de una política de vecindad. En todo ello puede verse cómo existe un vínculo estructural entre globalización, ampliación y Constitución, esta última dando respuesta a los dos primeros desafíos.

Uno de los debates políticos candentes de los últimos meses era el de los límites de Europa: hasta qué Estados cabe integrar en el modelo europeo. El nuevo Tratado Constitucional ofrece una respuesta implícita a esta cuestión. Reafirma, por una parte, en el artículo 1.2 que: «La Unión está abierta a todos los Estados europeos que respeten sus valores y se comprometan a promoverlos en común». Siendo estos valores, como se recoge en el artículo 2, el «respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto a los derechos humanos. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación».

Por ello, los límites de Europa no son geográficos sino de valores, de compartir un mismo modelo político y de sociedad, la sociedad del bienestar. Sin embargo, el Tratado Constitucional también da respuesta a la cuestión de las relaciones con Estados o grupos de Estados que no sean europeos pero que compartan los valores de la Unión. Establece para ellos, tanto a través del título de las relaciones de la Unión con su entorno próximo como en el artículo III-193, la posibilidad de establecer asociaciones privilegiadas que se apoyen en los valores de la Unión. Así, puede considerarse que se establecerán círculos con-

céntricos de relaciones, en los cuales las que se tengan con los Estados no europeos con los que se compartan valores será el más próximo al núcleo duro de la pertenencia de la Unión.

La fuerza de atracción del modelo europeo no se acaba en que los Estados europeos deseen convertirse en miembros de la Unión, sino que se manifiesta también frente a Estados no europeos, como muestra la solicitud de adhesión de Marruecos en 1987. Sin embargo, los principales efectos de esta dimensión hay que encontrarlos en las asociaciones con Estados o grupos de Estados que crean unos vínculos estables donde a través del incremento de las relaciones económicas se buscan objetivos políticos y sociales de beneficio mutuo, como puede ser el caso de la Asociación Euromediterránea o el complejo haz de relaciones Unión Europea-América Latina.

### Las nuevas responsabilidades internacionales de la Unión Europea ampliada: la política de responsabilidad

«La Unión Europea, como Unión de veinticinco Estados con más de 450 millones de habitantes y la cuarta parte del producto nacional bruto mundial, es, inevitablemente, un actor de envergadura mundial (...), tiene que estar dispuesta a asumir su responsabilidad en el mantenimiento de la seguridad mundial y la construcción de un mundo mejor»<sup>26</sup>. Así introduce la Estrategia Europea de Seguridad cuál es el marco filosófico en el que se mueve la concepción europea de su política exterior en los últimos años: la política de responsabilidad.

Esta política de responsabilidad, que inspira el conjunto de la Constitución Europea, se basa en valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo de todos los miembros de la Unión, que es consecuencia del modelo político y social europeo y que ahora busca extenderse al entorno internacional. Estima así el Preámbulo de la Constitución Europea: «Europa les brinda las mejores posibilidades de proseguir, respetando los derechos de todos y conscientes de su responsabilidad para con las generaciones futuras y la Tierra, la gran aventura que la hace ser un espacio especialmente propicio para la esperanza humana»<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> Consejo Europeo, «Una Europa segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, op. cit., p. 1.

<sup>27</sup> Convención Europea, Preámbulo del Proyecto por el que se instituye una Constitución para Europa, 13 de junio y 10 de julio de 2003 (CONV 850/03).

Los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión Europea, contemplados tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia Europea de Seguridad, se inspiran en la política de responsabilidad. Aún más, la asociación europea en el marco de la Unión encuentra entre su razón de ser, entre los objetivos para los cuales se constituye, una acción exterior que contribuya a un mundo mejor. Así, el artículo 3.4 establece que: «En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y equitativo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, la estricta observancia y el desarrollo del Derecho Internacional, y en particular el respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas».

En esta formulación se recogen en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior, no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en valores<sup>28</sup>. Esta «ética» se manifiesta especialmente en el compromiso europeo con la promoción de la paz y los valores europeos, la gestión de la globalización, unas relaciones internacionales justas y la cooperación y la regulación como marco de desarrollo de las relaciones entre Estados. Se trata, en buena parte, de una redacción inspirada en la política de responsabilidad. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basada en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

En definitiva, con esta ambiciosa declaración de principios y objetivos se está proyectando la voluntad de cambiar el sistema mundial con la finalidad de hacer la globalización gobernable. De la comparación de los actuales objetivos del Tratado de la Unión Europea con la nueva propuesta de redacción se percibe un salto cualitativo, pasándose de una concepción de la política exterior europea basada en el interés común a una formulación explícita de unos objetivos que permiten el desarrollo de la política de responsabilidad.

<sup>28</sup> Hazel Smith estudia el papel que tienen los valores -lo que ella llama la ética «ethics»- en la política exterior europea. Considera que, si bien en algunas ocasiones los intereses predominan, como norma general se trata de una política exterior concebida desde la ética por la presión ejercida por la sociedad europea. Luego esta nota característica de la política exterior europea es consecuencia directa del modelo europeo de sociedad. Véase Hazel Smith, *European Union Foreign Policy*, London, Pluto Press, 2002, 270-272.

## El refuerzo del multilateralismo

Los efectos de la ampliación en la dimensión exterior de la Unión Europea pueden examinarse igualmente en relación al sistema internacional. Éste, sin duda, no va a resultar ajeno a una Unión que va a aglutinar en su seno a la práctica totalidad de los componentes de la región europea. Así, la ampliación directamente va a incidir en la regionalización creciente del sistema internacional tanto por el mayor peso del principal actor regional como por la promoción activa de la regionalización que éste lleva a cabo en sus relaciones con terceros.

Al incrementar su peso relativo, no sólo en cuanto a tamaño, habitantes o producto interior bruto, sino sobre todo en relación al número de miembros que lo conforman, la Unión se va a ver reforzada como actor en el sistema internacional y esta mayor presencia puede incidir en una configuración de las relaciones internacionales basada en la cooperación multilateral en el seno de las Naciones Unidas y en el incremento de las relaciones de cooperación entre bloques regionales. Estos principios de su actuación exterior se ven ampliamente expuestos y defendidos tanto en la Constitución Europea como en la Estrategia de Seguridad, que defiende que uno de los instrumentos para lograr un entorno seguro es la búsqueda de un sistema internacional eficaz basado en el multilateralismo y el respeto y desarrollo del Derecho internacional.

Una reciente comunicación de la Comisión, de septiembre pasado, enriquece el debate constitucional, esta vez desarrollando los principios del Tratado Constitucional sobre multilateralismo y compromiso con el desarrollo del sistema de Naciones Unidas<sup>29</sup>. En esta comunicación, la Comisión parte de la idea de que la política exterior de la Unión europea se define, ante todo, por su compromiso por el multilateralismo. Este compromiso «significa tomar en serio las normas globales, ya se refieran a la conservación de la paz o a la limitación de las emisiones de CO<sub>2</sub>; significa ayudar a otros países a implantar y respetar esas normas; significa comprometerse activamente en los foros multilaterales y fomentar un programa político orientado hacia el futuro que no se limite a una defensa provinciana de los intereses nacionales»<sup>30</sup>.

La Comisión expone la necesidad de que la Unión desarrolle todo su potencial en el seno de las Naciones Unidas así como su obligación de contribuir activamente a su reforma, estimulando el progreso constante de los instrumentos de gobernanza mundial. Con estos fines se

<sup>29</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo»*, 19 septiembre 2003 (COM (2003) 526 final).

<sup>30</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo»*, op. cit., p. 3.

proponen tres líneas de actuación: contribuir junto a la ONU a garantizar la resonancia de los objetivos e instrumentos multilaterales, asociarse a la ONU con el objetivo de lograr mayor fuerza y eficacia en los objetivos principales compartidos -desarrollo, paz y seguridad- y fomentar más eficazmente los valores e intereses de la Unión en el seno de las Naciones Unidas.

Hoy el compromiso europeo con el multilateralismo es más importante que nunca y, por tanto, como muestran tanto la Constitución como la Estrategia de Seguridad, ha de seguir constituyendo uno de los pilares de la actuación exterior europea. Las Naciones Unidas constituyen la espina dorsal del sistema multilateral y, por ello, es necesario que aporten soluciones concretas a los desafíos de nivel global. En este sentido, la Unión ha de trabajar codo con codo con la ONU para lograr una gobernanza efectiva a nivel mundial y examinar las vías para avanzar en el desarrollo sostenible, la reducción de la pobreza, la seguridad y la paz.

### Consecuencias para el sistema internacional de la ampliación de la Unión Europea: la política de vecindad

La ampliación sucesiva de la Unión tiene consecuencias diversas en el actor internacional. No sólo cambios cuantitativos, sino también cualitativos: nuevas fronteras, nuevos intereses, nuevas responsabilidades, nuevas preferencias. La presente ampliación conllevará como primera consecuencia visible una ampliación considerable del territorio y el cambio de sus fronteras. Por primera vez, la Unión Europea contará con frontera común con Rusia, y no sólo con ésta sino también con Bielorrusia, Ucrania, Moldavia, etc., que plantean importantes desafíos de seguridad.

El mismo Tratado Constitucional presenta una innovación fundamental: en su primera parte, la constitucional, donde se regula el modelo político de la Unión (la «polity»), se contempla específicamente un título destinado en exclusiva a «la Unión y su entorno próximo»<sup>31</sup>. Este Título VIII regula, por vez primera en los textos fundacionales europeos, un marco privilegiado de relaciones de la Unión con su entorno, esto es, una política de vecindad de la Unión Europea. La relevancia de su ubicación es que la política de entorno próximo ya no es una característica de la política exterior de la Unión Europea, en cuyo caso se incluiría en su título correspondiente, el V de la parte III. Se convierte, por el contrario,

<sup>31</sup> Las partes I y II de la Constitución de la Convención se dedican a regular la «polity» y tienen rango constitucional, mientras que la III se ocupa de las «policies» desarrollándose la parte I. Hartmut Marhold, «Grandeur et faiblesses de la Convention européenne. Un bilan provisoire», *L'Europe en formation*, nº 3-4, 2002, p. 7.

en un rasgo del modelo político de la Unión, que dibuja en torno a sí círculos concéntricos de relación<sup>32</sup>.

El artículo 56 dispone que: «1. La Unión desarrollará con los Estados vecinos relaciones privilegiadas, con el objetivo de establecer un espacio de prosperidad y de buena vecindad basado en los valores de la Unión y caracterizado por relaciones estrechas y pacíficas basadas en la cooperación. 2. A tal fin, la Unión podrá celebrar y aplicar para ello acuerdos específicos con los países vecinos, de conformidad con las disposiciones del artículo III-227. Estos acuerdos podrán incluir derechos y obligaciones recíprocos, así como la posibilidad de realizar actividades en común. Su aplicación estará sometida a una concertación periódica».

En los meses de reflexión sobre el futuro de Europa, frecuentemente convergen los debates políticos dentro y fuera de las instituciones de la reforma: Convención y CIG. Esto es lo que ha ocurrido en el caso de la política de vecindad: así, el Consejo Europeo de Copenhague de diciembre de 2002 incluía en la Agenda política de la Unión el objetivo de estrechar las relaciones con Rusia, Bielorrusia, Ucrania, Moldavia y la ribera sur del Mediterráneo «sobre la base de un planteamiento a largo plazo de promoción de reformas democráticas y económicas, del desarrollo sostenible y del comercio»<sup>33</sup>. Este mandato se plasma en una iniciativa de la Comisión de marzo pasado que busca adelantar la aplicación de esa innovación constitucional que es la política de vecindad para afrontar cuanto antes los desafíos que esperan a la Unión ampliada<sup>34</sup>.

La comunicación de la Comisión propone la creación de «un círculo de amigos», una zona de prosperidad y de un entorno de vecindad amistoso en torno a la Unión Europea, con el que se mantengan relaciones estrechas y pacíficas que, a medio plazo, no incluirá la perspectiva de la adhesión. Va dirigida a los vecinos de la Unión ampliada: Rusia, los nue-

<sup>32</sup> Si se efectúa una lectura comparativa de los artículos I-1, I-56 y III-193, puede verse cómo se diseña una política exterior de relación en torno a círculos concéntricos, inspirada en el multilateralismo que le es tan querido a la Unión Europea. En este sentido, en el núcleo se encontrarían los miembros de la Unión, en el siguiente anillo las relaciones de vecindad, a continuación las relaciones privilegiadas con los Estados o grupos de Estados con los que se comparten los mismos valores y, en último lugar, los terceros Estados sin más objeto de la política exterior europea. Esta graduación de relaciones existe hoy de hecho en la política exterior europea, existiendo las más estrechas en el seno del Espacio Económico Europeo, después con los PECO y la Asociación Euromediterránea, a continuación otras como la política latinoamericana, la transatlántica, Asia, Rusia y los ACP. No se menciona en la Constitución al Espacio Económico Europeo porque se tiene la esperanza de que a plazo se integren en la Unión.

<sup>33</sup> Consejo Europeo, *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Copenhague, 12 y 13 de diciembre de 2002, punto 24, en: <http://ue.eu.int/summ>.

<sup>34</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos: un nuevo marco para las relaciones con nuestros vecinos del Este y del Sur de Europa»*, 11 de marzo de 2003 (COM (2003) 104 final).

vos Estados independientes occidentales y los países terceros mediterráneos. A cambio de que se logren avances concretos en torno a las preocupaciones de seguridad de la Unión y se adopten las reformas necesarias políticas y económicas, la Unión promete «la perspectiva de la participación en el mercado interior de la UE y de una integración y liberalización mayores para fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales».

Se trata, en definitiva, de exportar a estos países el esquema del actual Espacio Económico Europeo, en que los socios no miembros participan en todo salvo en los aspectos políticos de la Unión. La Unión se compromete a actuar a fin de fomentar la cooperación y la integración regionales y subregionales que son condiciones previas para la estabilidad política, el desarrollo económico y la reducción de la pobreza y las divisiones sociales. El Consejo Europeo de Tesalónica mostró su apoyo al desarrollo de este nuevo marco de relaciones con los vecinos de la Unión, aprobando la iniciativa de la Comisión, e instó al Consejo y a la Comisión para que aceleraran estos trabajos. Con esa finalidad, la Comisión presentaba en julio una nueva comunicación en la que evalúa las posibilidades de poner en marcha ese instrumento de vecindad, con las medidas concretas y la financiación destinada a esta nueva política de vecindad de la UE<sup>35</sup>.

En paralelo, el Alto Representante para la PESC, Javier Solana, remitía al mismo Consejo Europeo de Tesalónica un informe preliminar de cara a la definición de una Estrategia de Seguridad Europea que terminaría por aprobar el Consejo Europeo de Bruselas de diciembre de 2003<sup>36</sup>. En la Estrategia Europea se exponen las nuevas amenazas del entorno internacional, los objetivos estratégicos de la Unión y los instrumentos que Europa debe desarrollar para combatir las amenazas. Entre los objetivos estratégicos se enumera expresamente el de crear seguridad en los países vecinos a través de la política de vecindad: «Nuestra tarea es promover un conjunto de países bien gobernados al este de la Unión Europea y en las orillas del Mediterráneo, con los que podamos mantener unas relaciones estrechas y de cooperación».

La Estrategia así asume la política de vecindad formulada por la Constitución, que si bien no supone ninguna novedad en la práctica europea, se eleva ahora al rango constitucional y se convierte en un instrumento clave para la gobernabilidad global, al crear un marco de relación interregional institucionalizado y un espacio de prosperidad compartida con los vecinos más inmediatos.

<sup>35</sup> Comisión Europea, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Sentar las bases de un nuevo instrumento de vecindad»*, 1 de julio de 2003 (COM (2003) 393 final).

<sup>36</sup> Consejo Europeo, «Una Europa segura en un mundo mejor». *Estrategia Europea de Seguridad*, 12 de diciembre de 2003, en: <http://ue.eu.int>.

## Conclusión

Una de las características que mejor definen al modelo europeo de integración es su apertura a todos aquellos Estados europeos que compartan sus valores y estén dispuestos a promoverlos. Este compromiso con la ampliación a todos los europeos convierte en esta etapa las ampliaciones de la Unión en un proceso permanente, sin rasgos homogéneos, que cambia de un plumazo los desafíos ante los que se encuentra la Unión. La ampliación así es un desafío no sólo para la Unión o para los Gobiernos de los Estados presentes o futuros, sino que también interpela al conjunto de las fuerzas sociales europeas. Así, se convierte en una estructura de oportunidad para las fuerzas sociales sindicales, que les permitirá establecer vínculos transnacionales, desarrollarse, consolidarse y ser agentes internacionales.

Por todo ello, la cuestión de la ampliación no es económica, como dicen normalmente los medios, sino esencialmente política. Para que esta ampliación funcione -así como las posteriores-, es esencial una profundización paralela de alcance. La ampliación puede plantear distintos problemas a la cohesión económica y social europea, pero también puede ser parte de la solución para Europa y para el mundo, depende de las condiciones en que se haga. La variable independiente que coordinará que esto sea posible es la urgencia de una Constitución para Europa.

Como la relevancia de la ampliación es política y no económica, ésta se convierte en un factor de estabilidad y, por mucho que cueste la ampliación a los bolsillos de los actuales Estados miembros, siempre costará menos que cualquier guerra. Si la ampliación se hace bien, tendrá el potencial de consolidar a la Unión como un factor de estabilidad internacionalmente y un modelo de relación. Así puede establecer las bases para unas nuevas relaciones con los vecinos y con las organizaciones internacionales multilaterales, y posibilitando la gestión alternativa del planeta como extensión de su modelo de relación.

La ampliación producirá, en primer lugar, un aumento considerable en el tamaño de la Unión Europea, lo que incrementará su peso relativo en la sociedad internacional de la globalización y le pondrá en mejor posición para competir con sus modelos rivales. En tanto en cuanto la Unión haya logrado reforzarse con la vigencia de la Constitución, contará con nuevos instrumentos y procedimientos reforzados para incidir en la globalización y poder pugnar por fomentar más cooperación internacional, más multilateralismo y nuevas instituciones para la gestión de los problemas comunes de la globalización, que a largo plazo vayan sentando las bases para una globalización política. El modelo europeo de sociedad del bienestar puede ser el modelo de gestión del planeta alternativo y precisamente la finalidad de la ampliación, de «una Europa», trasciende el fin inicial de la unificación pacífica de Europa para incidir en la globalización.

MIGUEL GONZÁLEZ ZAMORA

# Una Constitución para Europa

Vermeer, *Vista de Delft*, detalle.

*Y el Gobierno de España ¿qué hará?, ¿dónde y cómo se situará España? Hasta hace algunos meses la posición de nuestro Gobierno estaba clara, este país estaría siempre en el grupo de cabeza. Ésta ha sido la aspiración de todos los Gobiernos desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea. Recordemos que el lema de la Presidencia española en el 2002 fue precisamente «más Europa»; últimamente, desde que España se situó al lado de George Bush, a favor de la guerra en Iraq y en contra de Alemania y Francia, todo ha cambiado. Antes de producirse este seguidismo de Aznar con respecto a Bush, el Gobierno español nunca hubiera estado ausente en las conversaciones franco-alemanas para reformar el Tratado de Niza. El Gobierno español nunca debió llegar a Bruselas en minoría frente al núcleo duro.*

### **La necesidad de Europa frente a la nostalgia de la tribu, ¡otra encrucijada!**

Tras el fracaso de la Cumbre de Bruselas del 13 de diciembre (momento de escribir estas líneas), Europa afronta una nueva crisis, vuelve a encontrarse en una encrucijada. Otra más. Recordemos Maastricht, Ámsterdam o Niza. Ninguna de estas cumbres entusiasmó o ilusionó a los ciudadanos. Todas terminaron con un compromiso de mínimos conseguido en el último momento, alguna de ellas fue considerada como decepcionante. Sin embargo, Europa ha seguido avanzando y superando crisis.

La Constitución Europea ha sido y es una necesidad que se impone más allá de los avatares e intereses efímeros. El inicio de la construcción europea hace cincuenta años, fue una necesidad de paz, había que optar entre la paz o la barbarie que supone una guerra cada dos o tres decenios y cada vez más cruel y destructora. El mercado único y el euro han sido también una necesidad impuesta por la globalización y la hegemonía de los Estados Unidos y del dólar.

En los últimos dos siglos, los países europeos han seguido caminos paralelos en su historia, que se han ido acercando cada vez más. Las mismas corrientes ideológicas han atravesado y agitado los países de Europa, con la excepción de las Islas Británicas: absolutismo, liberalismo, guerras, nacionalismo, fascismo, dictadura, más guerras. España ha sufrido 35 años de dictadura fascista que nos ha supuesto un retraso de 40 años. Esta historia común europea ha provocado en los ciudadanos la certeza colectiva en que este medio siglo de construcción europea ha coincidido con una época de paz, bienestar y democracia como nunca había disfrutado Europa. Esta conciencia colectiva, esta confianza, esta necesidad de Europa es, creo, más fuerte que la nostalgia de la tribu, ¡bien por Albert Boadella y Pepe Bono!<sup>1</sup>, con independencia de la diferente opinión que pueda tener un alemán y un español en algún tema concreto como los fondos de solidaridad, por ejemplo.

En las últimas cumbres de Ámsterdam y Niza, además de la necesidad de más Europa, había la urgencia perentoria de llegar a acuerdos para cumplir lo pactado: en Ámsterdam de poner en marcha el euro, en Niza de realizar la ampliación en el 2004. Esta urgencia no concurría en la Cumbre de Bruselas. No había compromisos adquiridos que obligaran a aprobar la Constitución a finales de 2003. Recordemos que esta cumbre terminó un día antes de lo previsto, cuando lo habitual es que pase lo contrario. Los Gobiernos

<sup>1</sup> José Bono, presidente de Castilla-La Mancha, y Albert Boadella, actor y director dramático, se manifestaron expresamente contra el tribalismo de algunos dirigentes autonómicos.

Europeos son, sin duda, conscientes de esta necesidad de Europa; sin embargo, su visión europea se ve empañada por los intereses nacionales, por el poder nacional. Los Gobiernos europeos deben rendir cuentas de lo que hacen para Europa no a los ciudadanos y ciudadanas europeos, sino a los nacionales. Esta es una contradicción con la que desgraciadamente tendremos que convivir durante mucho tiempo. A pesar del fracaso de la Cumbre de Bruselas, la hipótesis más probable es que habrá Constitución Europea para 25 Estados (más tarde 27 ó 28) y que ésta será básicamente la elaborada por la Convención. Finalmente se llegará a un compromiso de última hora con España y Polonia. Una Europa de 23 Estados sin España y Polonia sería un desastre improbable. Si no hubiera Constitución, se abrirían varios caminos, básicamente los de la cooperación reforzada ya sea según se establece en el Tratado de Niza ya en la Constitución. El de Niza fija que esta cooperación reforzada ha de contar con, al menos, ocho Estados. En la nueva Constitución, el número mínimo de países ha de ser de un tercio. Ya Hungría y la República Checa han manifestado su deseo de estar en el núcleo duro de la Constitución Europea, en el grupo de cabeza.

### Mientras Alemania y Francia diseñan el futuro de Europa, Aznar se va a la guerra

Y el Gobierno de España ¿qué hará?, ¿dónde y cómo se situará España? Hasta hace algunos meses la posición de nuestro Gobierno estaba clara, este país estaría siempre en el grupo de cabeza. Ésta ha sido la aspiración de todos los Gobiernos desde nuestro ingreso en la Comunidad Europea. Recordemos que el lema de la Presidencia española en el 2002 fue precisamente «más Europa»; últimamente, desde que España se situó al lado de George Bush, a favor de la guerra en Iraq y en contra de Alemania y Francia, todo ha cambiado. Antes de producirse este seguidismo de Aznar con respecto a Bush, el Gobierno español nunca hubiera estado ausente en las conversaciones franco-alemanas para reformar el Tratado de Niza. El Gobierno español nunca debió llegar a Bruselas en minoría frente al núcleo duro.

¿En qué consisten básicamente las discrepancias del Gobierno español con los de Francia y Alemania? ¿Por qué quiere mantener el Tratado de Niza? Resumidamente: en Niza se establecieron tres requisitos para aprobar las leyes europeas. Francia, Alemania, Italia y todos los países, menos Polonia y España, quieren suprimir uno de estos requisitos: el que exige una mayoría cualificada de Gobiernos, dando a cada uno de ellos un número de votos determinado. En este reparto Alemania, Francia, Reino Unido e Italia tienen 29

votos, pese a que Alemania llega a 82 millones de habitantes frente a los 60 millones aproximadamente que viven en cada uno de los otros países. España y Polonia cuentan con 27 votos, con aproximadamente 40 millones de habitantes cada uno de ellos.

La desaparición de este requisito (consistente en la aprobación por mayoría cualificada del Consejo según el reparto de votos previamente establecido) no sólo perjudicaría a España y Polonia (según su valoración), también salen perjudicados el resto de los países grandes (Reino Unido, Francia e Italia) con relación a Alemania que se encontraba injustamente tratada, al no tener en cuenta su mayor población.

Pero lo importante es determinar si la desaparición del tercer requisito para la aprobación de las leyes es bueno o malo para Europa, no la pelea por el reparto de parcelas de poder entre los Gobiernos, lo fundamental es cómo funcionará mejor Europa, cómo podrá conseguir mejor sus objetivos de desarrollo sostenible y pleno empleo. Los ciudadanos y ciudadanas europeos juzgaremos a Europa por su eficacia en conseguir estos objetivos.

El establecimiento de sólo dos requisitos para aprobar las leyes: mayoría de Estados miembros y que representen al 60% de la población, facilitará su aprobación, es más democrático, al valorar más el principio de una persona un voto, que es fundamento de la democracia y más transparente, y claro. Democracia y transparencia son objetivos para los que se creó la Convención Europea. Por otra parte, en una Europa a 25, la influencia de un país como España se medirá por su capacidad de presentar propuestas y concretar el apoyo de las mismas y no por el número de votos que le corresponden formalmente. Esto lo saben todos los funcionarios europeos.

En todo caso, es quizá la primera vez que España queda fuera del consenso conseguido por los grandes países europeos. ¿Qué ha pasado?, ¿dónde estaba el Gobierno de Aznar cuando los grandes países negociaban las reformas?, ¿el embelesamiento de Aznar por las cruzadas de Bush le ha llevado a menospreciar a la «vieja Europa»? ¿qué papel ha jugado el Gobierno de Estados Unidos en esta división de Europa?, ¿qué consecuencias tendrá para España haberse quedado aislada de los grandes países en la construcción europea?

Aznar ha preferido seguir las consignas de Bush de hacer una guerra injusta e ilegal aun a costa de romper Europa, y encima dice que esa guerra la hace por la democracia! Él que no ha condenado en ningún momento la dictadura fascista de Franco.

Es preocupante la insistencia con que tanto Aznar como su ministra Ana Palacio repiten que el nuevo Gobierno seguirá la misma línea de rigidez que ellos. Buscan, sin duda, condicionar al nuevo Gobierno, pero ¿acaso la insistencia no demuestra la falta de confianza en el futuro Gobierno? Veremos.

## Una Constitución democrática para 450 millones de personas.

### Una Unión de Estados y de ciudadanos

Al margen de las consecuencias que pueda tener la conducta de Aznar para esta parte de Europa llamada España, lo más probable es que habrá Constitución para Europa y que ésta será básicamente como ha sido elaborada por la Convención. Como dice Francisco Aldecoa, «si la Conferencia Intergubernamental enmienda de forma sustantiva el texto de la Convención, se producirá una contradicción en los términos, ya que la doble legitimidad nacional y europea desaparecería en el proceso constituyente, para imponerse finalmente sólo el intergubernamental»<sup>2</sup>, lo que ocurriría si prevalecieran los criterios de la Conferencia Intergubernamental (CIG) frente a los de la Convención. Es útil, pues, examinar de cerca el proyecto de Constitución tal como ha sido redactado por la Convención.

Que unos cuantos Estados decidan construir un futuro común para promover la paz y el bienestar de los pueblos, es bueno. Que esos Estados creen de forma democrática la primera Unión democrática transnacional de la historia, es mejor.

Los Estados que crean la nueva Unión son 25. Entre ellos están los más viejos del planeta, algunos llevan siglos, desde antes de nacer como Estados, haciéndose guerras, cada vez más devastadoras. La nueva realidad supranacional tendrá más de 450 millones de personas y será la tercera agrupación humana del planeta, tras China e India. Nunca se había creado de forma democrática una Unión tan importante.

Los valores en que se cimenta la nueva Constitución Europea son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos.

Los objetivos para los que se crea la nueva Unión son: el desarrollo sostenible basado en un crecimiento económico equilibrado, la promoción de una economía social de mercado altamente competitiva, la conquista del pleno empleo, el progreso social y un nivel elevado de protección y la mejora de la calidad del medio ambiente, así como promover el progreso científico y técnico.

El cumplimiento de estos objetivos es el fin de la Unión. En torno a ellos gira toda la Constitución. Carecen de sentido en estos momentos algunos intentos, que ya se están dando, de dar prioridad con carácter general y desde ahora a unos objetivos con respecto a

otros; será el futuro y sobre todo el sentido de las elecciones, la voluntad de los ciudadanos, quien determine en cada momento qué objetivo es más importante. Es el grado de apertura que toda Constitución requiere.

### Una Constitución diferente...

El hecho de crear una nueva realidad supranacional (que no me atrevería a llamar Estado), para el mejor cumplimiento de los fines previstos, distingue a esta Constitución Europea de las nacionales, que habitualmente no crean ninguna nueva realidad, sino que se limitan a ordenar democráticamente el Estado preexistente. La Constitución Española de 1978, por ejemplo, no creó un Estado nuevo, sino que transformó lo que era un Estado totalitario en un Estado democrático. También antes de nuestra primera Constitución, la de 1812, ya existía el Reino de España, aunque no el Estado moderno en que hubieran deseado convertir nuestros constituyentes de Cádiz el viejo Estado absolutista. Lo mismo se puede decir del resto de las Constituciones nacionales.

Otra diferencia de la Constitución Europea con relación a las nacionales es que en Europa los constituyentes son los ciudadanos y los Estados europeos, mientras que en las Constituciones nacionales el constituyente es únicamente el pueblo, «la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado», señala el artículo 1º de la Constitución Española.

El que los Estados sean también constituyentes condiciona todo. Es un principio que impregna toda la Constitución, hasta su nombre: *Tratado por el que se instituye una Constitución Europea*.

### ... pero igual en lo esencial: defender, promover, garantizar derechos

Junto a estas características que diferencian la Constitución Europea de las nacionales, hay muchas similitudes que las asemejan. Entre éstas destacamos:

Proclamación de derechos. La primera función de cualquier Constitución es proclamar un conjunto de derechos, cuyo ejercicio defiende, promueve y garantiza. Sin este elemento esencial no es concebible una Constitución. Los derechos que la Constitución garantiza están contenidos en la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza, a los que da fuerza vinculante. Todos valoramos positivamente la amplitud con que la Carta procla-

<sup>2</sup> Aldecoa Luzárraga Francisco, catedrático de Relaciones Internacionales Universidad Complutense de Madrid. Cátedra Jean Monnet. *El resultado definitivo de la Convención Europea: la existencia de una Constitución para Europa*. 12 de septiembre de 2003.

maba los derechos fundamentales y criticamos el que no se diera a los derechos la necesaria fuerza vinculante para poder reclamarlos ante los tribunales. Ahora, con la Constitución hemos conseguido: que los derechos tengan fuerza, que se puedan exigir; lo que no ha sido fácil. Se oponían los representantes británicos (laboristas o conservadores) en la Convención, que no quieren que sus tribunales protejan derechos de carácter social que ahora no lo hacen. Finalmente se ha llegado a un compromiso consistente en aceptar la proclamación de derechos, pero sin ampliar el campo de actuación de la Unión ni crear ninguna competencia nueva. Además se establece que estos derechos se interpretarán teniendo en cuenta la legislación y las prácticas nacionales.

Entre estos derechos destacamos los que afectan a la legislación laboral y a las relaciones laborales en Europa, como son:

- Libertad de reunión y asociación (*Artículo II-12*), que ha de ser interpretado en base a los Convenios 87 y 98 de la OIT.
- Derecho de negociación y acción colectiva (*Artículo II-28*), que implica el derecho de los trabajadores y los empresarios o sus organizaciones respectivas a negociar y celebrar convenios colectivos «en los niveles adecuados» y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga. Los «niveles adecuados» serán los que determinen las partes en su autonomía.
- Derecho a la información y consulta a los trabajadores o sus representantes (*Artículo II-27*). Expresamente se establece que la información y consulta se ha de realizar «con suficiente antelación», es decir, antes de que la dirección de la empresa tome la decisión. El reconocimiento a nivel europeo del derecho de información y consulta es un hecho nuevo y que puede tener consecuencias muy positivas. La Constitución Española no reconoce expresamente este derecho (lo hace el Estatuto de los Trabajadores), ni tampoco la Constitución Alemana, pese al desarrollo que en este país ha adquirido la codecisión.
- Derecho a trabajar y a elegir una profesión libremente (*Artículo II-15*). Este derecho supone la obligación jurídica de que el Estado desarrolle una política activa de empleo, de pleno empleo y el compromiso político del Estado de fomentar la integración laboral y la estabilidad en el empleo.
- Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo (*Artículo II-32*). La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye la escolaridad obligatoria. Los jóvenes deben disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y no podrán realizar trabajos perjudiciales para su seguridad, salud y desarrollo físico, psíquico, moral o social.

- Derecho a unas condiciones de trabajo justas y equitativas (*Artículo II-31*). Todo trabajador tiene derecho a limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descansos diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuido.
- Derecho a la protección de los datos de carácter personal (*Artículo II-8*). Este es un derecho de toda persona, al margen por supuesto de que sea o no comunitario y de que tenga o no papeles.
- No discriminación (*Artículo II-21*). El ámbito de aplicación de este principio es muy amplio, ya que textualmente establece: «Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual».
- Igualdad entre hombres y mujeres (*Artículo II-23*). La Constitución establece que la igualdad entre hombres y mujeres será garantizada en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución. Aunque la legislación comunitaria sobre esta materia es una de las más avanzadas del mundo, la desigualdad hombre-mujer no ha desaparecido, ni mucho menos.
- Protección en caso de despido improcedente (*Artículo II-30*). Aunque existen pocas Constituciones que reconocen expresamente este principio, en casi todos los Estados está protegido el trabajador ante el despido improcedente.

Finalmente, es necesario destacar la importante novedad que supone el establecimiento del principio de democracia participativa en el *art. I-46*, en virtud del cual «las instituciones de la Unión mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil».

### Organizar la primera Unión transnacional de la historia

Junto a la proclamación y defensa de los derechos fundamentales, la otra función esencial de la Constitución es organizar los poderes en el territorio europeo. No es fácil esta tarea. Niza no lo consiguió en diciembre del 2000. Sus resultados fueron considerados como decepcionantes por una parte importante de la prensa, que decía reflejar un alto grado de frustración en la ciudadanía.

La ausencia de ambición expresada en Niza y el desencanto producido incitaron a la Presidencia belga a abrir un debate en profundidad sobre el futuro de Europa, y en la Cum-

bre de Laeken se decidió iniciar los debates para una reforma sustancial de la UE. En aquel tiempo, diciembre 2001, hace apenas dos años, pocos, entre ellos la CES, demandábamos una Constitución. Dos métodos se planteaban en Laeken para aprobar las grandes reformas que se necesitaban: Convención o Conferencia Intergubernamental. Se optó por el primero, por la Convención, y se acertó. Al contrario que la Conferencia Intergubernamental, en que sólo participan los Gobiernos, la Convención está formada por representantes de los Parlamentos nacionales, del Europeo, de la Comisión y de los Gobiernos nacionales, además de observadores del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones y de los interlocutores sociales. La Convención había mostrado su eficacia en la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales aprobada en Niza.

Durante un año y medio, la Convención ha realizado un trabajo que ha sido valorado muy positivamente. Ha conseguido un difícil consenso en torno a un texto constitucional claro y completo. Además, la Convención ha actuado en todo momento de forma transparente con una utilización positiva de los nuevos medios de comunicación. Este trabajo de la Convención ha coincidido en el tiempo con la división de Europa provocada por la actuación de Estados Unidos en la guerra y ocupación de Iraq. Si el proyecto de Constitución elaborado por la Convención merece figurar en las páginas de la historia, lo dirá ésta; pero podemos señalar ya que el proyecto reúne dos requisitos esenciales para asegurar su continuidad: ha sido fruto del consenso y es un texto abierto. Un elemento de esta apertura es el establecimiento de cooperaciones reforzadas. Entre éstas se señalan expresamente:

- Cooperación reforzada para impulsar los objetivos de la Unión y asegurar su proceso de integración. Esta cooperación se producirá en el caso de que haya quedado sentado que los objetivos perseguidos no pueden alcanzarlos en un plazo razonable por la Unión en su conjunto y al menos un tercio de los Estados miembros deseen establecer entre sí una mayor cooperación, que estará abierta a todos.
- Cooperación reforzada de los Estados de la zona euro para supervisar sus disciplinas presupuestarias y elaborar orientaciones de política económica.
- Cooperación reforzada en materia de defensa.

### ¿Quién hace qué en Europa?

Esta cuestión del reparto de competencias es importante, compleja y difícil, como demuestra su tratamiento en España. La diferencia es que a nivel europeo se trata de transferir competencias del nivel estatal a un nivel superior, mientras que en España ocurre lo

contrario y la transferencia es del nivel central al más próximo. En Europa se trata de centralizar mientras que aquí de descentralizar, venimos de un Estado totalitario y fuertemente centralizado. El esquema de reparto de competencias que sigue el proyecto de Constitución es el mismo de Maastricht, Ámsterdam o Niza, aunque más claro y transparente. No se ha producido la disminución de competencias de la Unión ni la «renacionalización» que algunos hubieran querido.

El proyecto quiere evitar una clasificación rígida de competencias e introduce la *cláusula de flexibilidad*, en virtud de la cual cuando se considere necesaria una acción de la Unión para alcanzar alguno de los objetivos y no se hayan previsto los poderes necesarios para ello, se podrán adoptar las disposiciones pertinentes para conceder los poderes necesarios.

### Competencias de la Unión

La Constitución divide las competencias en tres grandes bloques:

1. Materias de competencia exclusiva de la Unión.
2. Materias en las que la competencia es compartida entre la Unión y los Estados.
3. Materias en que el papel de la Unión es de apoyo, coordinación y complemento.

#### 1. Materias de competencia exclusiva de la Unión

- La política monetaria de los Estados miembros que hayan adoptado el euro.
- La política comercial común.
- La Unión aduanera.
- La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común.

#### 2. Las materias compartidas entre la Unión y los Estados miembros

- El mercado interior.
- El espacio de libertad, seguridad y justicia.
- La agricultura y la pesca, con excepción de la conservación de los recursos biológicos y marinos.
- El transporte y las redes europeas.
- La energía.
- La política social en lo relativo a los aspectos definidos en la Parte III.
- La cohesión económica, social y territorial.

- El medio ambiente.
- La protección de los consumidores.
- Los aspectos comunes de seguridad en materia de salud pública.

### 3. Materias en que el papel de la Unión es de apoyo, coordinación y complemento

- La industria.
- La protección y mejora de la salud humana.
- La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte.
- La cultura.
- La protección civil.

Como materias específicas a las que da un tratamiento diferenciado, la Constitución señala las políticas económicas y de empleo en que el papel de la Unión es coordinarlas mediante la adopción de *orientaciones generales*. También destaca el proyecto las competencias de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común. El reparto de competencias se ha de interpretar en base al *principio de subsidiariedad*, según el cual, en los ámbitos que no sean de competencia exclusiva de la Unión, ésta intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.

### Quién gobierna en la Unión

La función que a nivel nacional realizan los respectivos Gobiernos, a nivel de la Unión será desempeñada por la Comisión y el Consejo Europeo.

La Comisión se compone del presidente, el ministro de Asuntos Exteriores, el o los vicepresidentes y un número de comisarios sobre el que aún no hay acuerdo, ya que los países pequeños exigen un comisario por país y que todos tengan los mismos derechos. No parece que los grandes estén dispuestos a ceder a estas exigencias.

La figura clave será el presidente de la Comisión, que incrementará su carácter democrático, ya que con la nueva Constitución será elegido por el Parlamento a propuesta del Consejo Europeo teniendo en cuenta los resultados de las elecciones europeas.

En cuanto al Consejo Europeo, éste equivale a lo que venimos llamando Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno. La principal novedad que aporta la Constitución es que con su entrada en vigor, el Consejo Europeo elegirá a un presidente por mayoría cualificada para un mandato de dos años y medio, que podrá renovarse por una sola vez. Hasta ahora, el pre-

sidente del Consejo no era elegido, sino que cada seis meses se turnaba un país en la Presidencia del Consejo. La continuidad del presidente del Consejo y que éste sea elegido, deberían contribuir a un mejor y más democrático funcionamiento del gobierno de la Unión.

En todo caso habrá dos órganos de gobierno de la Unión Europea: la Comisión y el Consejo Europeo. ¿Quién mandará más de los dos?, ya lo veremos. Dependerá de cómo se desarrolle la Unión; si prevalece su carácter intergubernamental dominará el Consejo, si se desarrolla más la Unión que los Estados, será la Comisión quien gobierne.

### ¿Quién y cómo se hacen las leyes en Europa? Las luces...

Uno de los aspectos más criticados y necesitados de reformas profundas es la forma de hacer las leyes previstas en los tratados. Todos coinciden en señalar que la forma de hacer las leyes en Europa es, además de incomprensible para los ciudadanos, tan complicada y difícil que resulta ineficaz. Transparencia y eficacia es lo que la Cumbre de Laeken exigió a la Convención a la hora de establecer un nuevo procedimiento para hacer las leyes. La tarea no era fácil si tenemos en cuenta la doble legitimidad de la Unión Europea: los ciudadanos y los Estados. Al final han encontrado la fórmula de establecer un *procedimiento legislativo ordinario* que unifica los muchos procedimientos existentes en los tratados.

Las dos innovaciones más importantes introducidas en este proceso legislativo ordinario son:

- Establecimiento como principio general que el Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada.
- Nueva definición de la mayoría cualificada; el paso de la triple a la doble mayoría.

El principio general de la mayoría cualificada se establece en el art. 22: «El Consejo de Ministros se pronunciará por mayoría cualificada, excepto en los casos en que la Constitución disponga otra cosa».

Con esta innovación se amplían prácticamente hasta duplicarse las materias en que bastará la mayoría cualificada para decidir sobre ellos. La exigencia de unanimidad dificulta la aprobación de las leyes, ya que basta el voto en contra de un solo Estado para impedir su aprobación, por lo que toda restricción de la unanimidad y extensión de la mayoría cualificada favorece la toma de decisiones. Sin embargo, se mantendrá la unanimidad cuando la Constitución así lo diga expresamente, y lo dice en algunos aspectos de la política social y fiscal. Este mantenimiento de la unanimidad en algunas materias de política social y fiscal está siendo muy criticado por la Comisión y el Parlamento Europeo por dificultar o incluso

impedir la acción de la Unión en estas materias. El propio proyecto de Constitución ya prevé una *pasarela* mediante la cual se puede pasar de la unanimidad a la mayoría cualificada en los siguientes términos: «Cuando la Constitución disponga en su Parte III que el Consejo de Ministros se pronuncie por unanimidad en un ámbito determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar, por iniciativa propia y por unanimidad, una decisión europea que autorice al Consejo de Ministros a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito».

En cuanto a la nueva definición de la mayoría cualificada, ésta ha sido una de las cuestiones más, si no la que más, polémicas del proyecto de Constitución. Con el nuevo sistema se busca favorecer la acción europea y hacer que la aprobación de las leyes sea transparente y comprensible para los ciudadanos y ciudadanas. Para esto es necesario simplificar el procedimiento. Esta simplificación no es fácil, ya que el hecho de que las leyes sean aprobadas por el Parlamento y por el Consejo de Ministros complica todo el proceso. La aprobación por el Parlamento es fácil de entender, ya que bastará que se aprueben por mayoría de la Cámara, como ocurre en los Parlamentos nacionales. La cosa se complica con la intervención del Consejo de Ministros. El cambio consiste básicamente en la supresión de uno de los tres requisitos. En Niza se fijó la necesidad de una triple mayoría para aprobar las leyes en el Consejo de Ministros, que lo componen los ministros de cada uno de los Estados:

- mayoría de Estados miembros;
- que estos Estados miembros representen, al menos, al 62% de la población;
- que el Consejo de Ministros apruebe la ley por un 73% de votos, según la distribución de votos establecida y a la que me refería al principio (Alemania, Francia, Italia, Reino Unido, 29 votos. España y Polonia, 27 votos, etc. El país con menos votos es Malta, con sólo 3 votos).

Con la nueva Constitución todo esto se cambia y se simplifica y el *art. I.24* establece: «Cuando el Consejo Europeo o el Consejo de Ministros actúen por mayoría cualificada, ésta se definirá como una mayoría de Estados miembros que representen, al menos, las tres quintas partes de la población de la Unión», es decir, el 60%. Desde luego en este artículo los constituyentes han conseguido el objetivo de transparencia y claridad fijado en Laeken.

Este ha sido el cambio al que se han opuesto Polonia y España, con tal dureza que han impedido la aprobación de la Constitución. Hay que subrayar, además, que el paso al nuevo sistema de determinar la mayoría cualificada no entrará en vigor hasta el 1 de noviembre de 2009 (*art. I-24-3ª*).

Estas dos innovaciones incrementan el papel del Parlamento Europeo, que es la única institución europea elegida por todas y todos los ciudadanos europeos en cuanto tales, lo que supone un avance hacia más democracia en Europa.

## Economía y empleo ...y las sombras

### *Gobierno económico europeo para conseguir el pleno empleo*

Las altas tasas de desempleo constituyen quizá el problema más importante con que se enfrenta Europa. Creo que los ciudadanos y ciudadanas europeos juzgaremos a la Unión en razón de que consiga el pleno empleo, el bienestar y un nivel elevado de protección social. En definitiva, juzgaremos a la nueva democracia supranacional en base a que consiga o no los objetivos para que ha sido creada. Así lo reconoce expresamente la declaración de Laeken al reclamar «un enfoque comunitario, claro, transparente, eficaz y conducido democráticamente...», que consiga resultados concretos en términos de más empleo, mayor calidad de vida». Para que pueda cumplir estos objetivos, especialmente el del pleno empleo, es necesario un gobierno económico europeo eficaz. Significativamente en la recentísima Cumbre de Bruselas, en la que no se pudo aprobar la Constitución, los Jefes de Estado y de Gobierno reconocen, sin embargo, que: «Europa tiene una amplia brecha que cerrar para alcanzar los objetivos de empleo establecidos en Lisboa» (párrafos 14 y 15) y señalan expresamente que una de las respuestas ha de ser «una mejor gobernanza». La CES ha reclamado siempre este gobierno económico europeo. A esta cuestión ha dedicado mucho tiempo y trabajo la Convención con el establecimiento desde el principio de un grupo de trabajo específico. Pero no ha sido posible avanzar hacia el gobierno económico europeo, el proyecto de Constitución prácticamente no cambia nada. Se mantiene el sistema de *orientaciones generales* que imparte anualmente el Consejo de Ministros y que los Gobiernos deberán seguir.

La total falta de avances en este tema, el que todo continúe igual en este ámbito, es uno de los aspectos negativos del proyecto de Constitución. Ha sido muy criticado por la Comisión y el Parlamento Europeo. Así, la Comisión Europea reclama un verdadero gobierno económico europeo basado en una mejor coordinación de las políticas y pide una mejor coordinación en la zona euro. El Parlamento Europeo, por su parte, ha expresado su preocupación por considerar insuficiente las respuestas que el proyecto de Constitución da a los problemas de cohesión económica y social y a la coordinación de las políticas económicas. También manifiesta el Parlamento Europeo la necesidad un gobierno económico más efectivo y con una integración más explícita del empleo.

El sistema de dar anualmente orientaciones generales es muy similar para la economía y para el empleo, con la diferencia de que en la economía hay una supervisión multilateral que puede dar lugar a sanciones al Estado miembro que incumpla las orientaciones. El

gobierno económico europeo tiene como elementos fundamentales: el plan de estabilidad y crecimiento y la actuación del Banco Central Europeo.

En cuanto al plan de estabilidad y crecimiento, éste, aunque ha posibilitado la entrada en vigor del euro, ha sido ineficaz para el crecimiento y la creación de empleo (los objetivos de Lisboa están muy lejos de ir cumpliéndose). La CES ha criticado siempre que sea más de estabilidad que de crecimiento y ha exigido una interpretación flexible del mismo. No nos han hecho caso y han realizado una interpretación tan rígida que al final han saltado las costuras.

En cuanto al Banco Central Europeo (BCE), su función de mantener la estabilidad de los precios no puede convertirse en única obsesión y deben establecerse sistemas para que la actuación del Banco no esté al margen de la política general de la Unión.

Esta ausencia del gobierno económico europeo para el pleno empleo es uno de los aspectos más negativos del proyecto de Constitución. Deberá modificarse siguiendo las recomendaciones de la Comisión y el Parlamento. Si no, la Comisión tendrá que ir planteándose la aplicación de la cláusula de flexibilidad y dar poderes a la Unión para conseguir el objetivo del pleno empleo.

### **La política social. Se manifiestan las discrepancias en la visión de lo social**

A medida que se ha ido construyendo Europa, se ha ido evidenciando la necesidad de que ésta solucione los problemas de sus ciudadanos y ciudadanas. Europa no se puede consolidar si no responde a las expectativas de sus ciudadanos. Así se ha evidenciado la necesidad de una política social europea que se ha venido desarrollando en los últimos treinta años, desde los primeros pasos en el diálogo social hasta el objetivo del pleno empleo, pasando por el capítulo de política social. Estos avances en el capítulo de la política social podemos personalizarlos en Jacques Delors al frente de la Comisión Europea y Emilio Gabaglio en la Secretaría General de la CES. Elegido en mayo del 91, el 31 de octubre de ese mismo año la CES firmó con la UNICE y el CEEP el fundamental acuerdo que pasó a ser el Protocolo Social y más tarde el capítulo de diálogo social introducido en los tratados y ahora en la Constitución.

A este desarrollo de la política social se ha venido oponiendo un grupo de Gobiernos, los que en última instancia pueden estar de acuerdo con que se proclamen derechos, pero no en que se concreten mediante leyes que obliguen a los Estados y que sus jueces tengan que hacer cumplir. Les parece bien la cooperación y la colaboración, pero se oponen a toda armoniza-

ción. Se oponen a una legislación europea que establezca condiciones mínimas, no renuncian a los salarios como un elemento de competencia. Aceptan orientaciones y recomendaciones, pero no leyes que les obliguen a hacer cambios en sus sistemas nacionales.

Este grupo de Gobiernos está liderado por el Reino Unido. En los últimos meses, el Gobierno español ha hecho gala de gran entusiasmo y ardor en seguir los caminos del Reino Unido, como se ha manifestado en la iniciativa de los Gobiernos español, británico y estonio, presentada en el grupo de trabajo de la Europa social en la Convención, para impedir cualquier avance en el campo social. La posición del Gobierno del Reino Unido podría explicarse por la singularidad de su sistema de relaciones laborales, pero la actitud de España carece de sentido; nuestro sistema de relaciones laborales, establecido en la Constitución y en la LOLS, es similar al que la mayoría de países europeos quieren para Europa.

### **El consenso fue imposible. Se proclaman grandes principios, pero no se concretan los medios para hacerlos realidad**

Ante estas discrepancias, la tarea del grupo de trabajo de la Europa social, creado por la Convención cuando ésta ya estaba muy avanzada, se presentaba muy difícil. No consiguió encontrar el consenso y el proyecto final pone de manifiesto estas contradicciones. Pese a que en la Parte I, como hemos visto, se establecen claramente los objetivos de pleno empleo, economía social de mercado y progreso social, en la Parte III no se incrementan las materias de política social y es en estas materias de política social en las que, además de la fiscalidad, no se incrementan las cuestiones que pasan a ser aprobadas por mayoría cualificada. Con lo que continuarán las dificultades para que Europa pueda legislar en materias sociales. Recordemos que esta exigencia de unanimidad en política social y fiscal ha sido muy criticada por la Comisión Europea y el Parlamento.

Una prueba flagrante de estas incoherencias se encuentra en que mientras que en la Parte I en el *art.3* se habla de «pleno empleo» y de «un elevado nivel de protección», en la Parte III<sup>3</sup> se utilizan las expresiones «un nivel de empleo elevado y duradero» y «una protección social adecuada». Ante las dificultades para llegar a un consenso, se ha mantenido el mismo esquema que ya estaba en los tratados.

<sup>3</sup> A propósito no cito ningún artículo de la Parte III para evitar confusión, ya que el texto analizado es, no lo olvidemos, un proyecto y es probable que la Parte III se modifique.

### Ante las dificultades para introducir novedades, se opta por mantener los viejos esquemas

La política social es de competencia compartida entre la Unión y los Estados miembros. Las materias de política social en que la Unión debe apoyar y complementar la acción de los Estados miembros son:

- a) la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- b) las condiciones de trabajo;
- c) la seguridad social y la protección social de los trabajadores;
- d) la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- e) la información y la consulta a los trabajadores;
- f) la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6;
- g) las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión;
- h) la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio del artículo III-183;
- i) la igualdad entre hombres y mujeres por lo que respecta a las oportunidades en el mercado laboral y el trato en el trabajo;
- j) la lucha contra la exclusión social;
- k) la modernización de los sistemas de protección social, sin perjuicio de la letra c).

De estas materias exigen unanimidad para aprobar disposiciones:

- La seguridad social y protección social de los trabajadores.
- Protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral.
- Representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluidos de cogestión.
- Condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Comunidad.

En estas materias, la actuación de la Unión consistiría en apoyar y complementar la acción de los Estados miembros, «teniendo en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales». La Unión llevará a cabo esta misión por cuatro vías diferentes, previstas en el capítulo sobre política social:

La primera es, *mediante leyes marco europeas, establecer* disposiciones mínimas que han de aplicarse progresivamente. Estas disposiciones mínimas sólo se podrán dictar en los

ámbitos mencionados en las letras a) a i). Quedan así fuera de las materias en que puede haber disposiciones mínimas, la exclusión social y la modernización de los sistemas de protección social. Aunque la legislación europea en materia social ha sido muy escasa, por esta vía se han aprobado directivas comunitarias tan importantes como las de seguridad y salud laboral o la de los Comités de Empresa Europeos.

La segunda vía es la de fomentar, *mediante leyes o leyes marco europeas*, la cooperación entre los Estados miembros mediante iniciativas para mejorar los conocimientos, desarrollar el intercambio de información y de buenas prácticas, promover fórmulas innovadoras y evaluar experiencias, con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales.

El tercer camino es el diálogo social y consiste en fomentar por la Comisión la consulta a los interlocutores sociales y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando porque ambas partes reciban un apoyo equilibrado. Según este método de diálogo social, la Comisión Europea, antes de aprobar una norma de contenido social, deberá consultar a los agentes sociales (CES, UNICE y CEEP). Con motivo de esta consulta, los interlocutores sociales pueden decidir iniciar ellos mismos un diálogo o negociación para llegar a un acuerdo. Si lo consiguen, este acuerdo se aplicará, o bien mediante su transposición en reglamentos o decisiones europeas adoptadas por el Consejo de Ministros o por los procedimientos propios de los interlocutores sociales, es decir, la negociación colectiva.

Por este procedimiento de diálogo social se han producido cuatro acuerdos: descanso por maternidad, trabajo a tiempo parcial, contratos de duración determinada y teletrabajo. Los tres primeros acuerdos se han concretado en directivas, mientras que el último, el teletrabajo, se aplica mediante su transposición en la negociación colectiva, como ha ocurrido en España donde forma parte del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2003.

La cuarta vía es el llamado *método abierto de coordinación* y consiste en que la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social, particularmente en:

- a) El empleo.
- b) El derecho del trabajo y las condiciones de trabajo.
- c) La formación y perfeccionamiento profesionales.
- d) La seguridad social.
- e) La protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- f) La higiene del trabajo.
- g) El derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores.

En este ámbito, la Comisión actuará mediante estudios, dictámenes y la organización de consultas tanto para los problemas que se planteen a nivel nacional como aquellos que interesan a las organizaciones internacionales (se refiere claramente a las organizaciones sindicales y patronales europeas y singularmente la CES, la UNICE y el CEEP).

### Con algunas novedades

En la política social, el proyecto de Constitución sólo introduce tres novedades:

La primera es el añadido de que las leyes y leyes-macro europeas «no afectarán a la facultad reconocida a los Estados miembros de definir los principios fundamentales de los sistemas de seguridad social, ni deberán afectar de modo sensible al equilibrio financiero de ésta».

La segunda modificación se ha introducido en el método abierto de coordinación, al añadir que se podrán (también los agentes sociales) tomar «iniciativas tendentes al establecimiento de orientaciones e indicadores, a la organización de intercambios de las mejoras prácticas, y a la preparación de todo lo necesario para el control y evaluación periódicas. Se informará cumplidamente al Parlamento Europeo».

La última innovación se refiere a los servicios de interés general y es para señalar que la Unión y los Estados miembros han de velar para que los servicios públicos cumplan su función y, lo que es más importante, abren la posibilidad a que se dicten leyes europeas para definir los principios y condiciones de los servicios de interés general.

### Salarios, convenios y huelga

Otra contradicción en el capítulo de la política social consiste en que al mismo tiempo que en el art. II-28 se reconoce a los trabajadores y empresarios, o sus organizaciones respectivas, el derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga, «de conformidad con el derecho de la Unión»; sin embargo, según la Parte III del proyecto, «el presente artículo no se aplicará a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal». A destacar que no se incluye entre las materias excluidas la negociación colectiva. Estas materias son esenciales para los trabajadores y sus sindicatos, por esto las conse-

cuencias de su exclusión, es decir que la Unión Europea no pueda legislar sobre estas materias, merece, creo, abrir un debate sobre este tema. Si entramos en él, lo primero que habría que hacer es distinguir cada una de estas materias.

En cuanto a las remuneraciones, hemos de tener en cuenta que hasta en los países, como el nuestro, en que la ley tiene una gran importancia, los salarios se fijan en los convenios colectivos. La ley establece garantías en cuanto a salario mínimo, pago de vacaciones o de horas extras, por ejemplo; pero más allá de estos mínimos, el protagonismo en la determinación de los salarios corresponde a los sindicatos mediante la negociación colectiva. En este sentido podemos preguntarnos si ha de haber o no una política salarial europea, ¿quién y cómo se determinan los salarios en Europa?, ¿podríamos hablar de armonización salarial en Europa?, ¿en qué términos? Recordemos que CC.OO. presentó en el último Congreso de la CES una enmienda para reivindicar un salario mínimo europeo.

En cuanto al derecho de sindicación, éste se reconoce de forma expresa en el art. II-28 (también en los Convenios 87 y 98 de la OIT, que han sido ratificados por la mayoría de Estados miembros) en forma similar a como se recoge en las Constituciones nacionales (la española también, en el art. 28). Una vez reconocido a nivel constitucional el derecho de sindicación, muchos países de Europa, sobre todo del sur, han desarrollado este derecho por leyes: en España, la LOLS; en Italia, el Estatuto dei Laboratori. Sería apasionante buscar un común denominador en los modelos de relaciones laborales existente en Europa y, una vez encontrado, señalarlo como meta o modelo para toda Europa, lo que se podría hacer a través del método abierto de coordinación que incluye entre sus materias: «el derecho de sindicación y las negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores».

Por lo que respecta al derecho de huelga, éste es reconocido de forma expresa por el proyecto de Constitución en términos también parecidos a como lo hacen las Constituciones que reconocen este derecho. A partir de este reconocimiento constitucional, hemos de recordar que en países como España o Italia, aún no hemos cerrado el debate entre regulación o autorregulación (si sí o si no a una ley de huelga).

Creo que el proyecto de Constitución, tal como ha salido de la Convención, contiene instrumentos útiles para la acción social y sindical. La propia Constitución prevé formas de corregir los aspectos más negativos de la política social y de empleo: la *cláusula de flexibilidad* para dar poderes y capacidad de actuación a la Unión allí donde no están previstas por la Constitución y la *pasarela* que permite que cuestiones sometidas a la unanimidad pasen a precisar sólo de mayoría cualificada.

## El diálogo social: Retos para la CES

Sin duda se recurrirá a estas vías de cláusula de flexibilidad y pasarela si de común acuerdo lo solicitaran los sindicatos y la patronal.

Considero que atravesamos en Europa un momento en que el diálogo social goza de un general reconocimiento y credibilidad (y en consecuencia sus protagonistas, sindicatos y patronales). El art. 47 del proyecto es fundamental; situado en la Parte I, en el título dedicado a la vida democrática de la Unión, abre horizontes y perspectivas, dice: «La Unión Europea reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales a escala de la Unión, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales; facilitará el diálogo entre ellos dentro del respeto a la autonomía».

Este artículo puede convertirse en la clave de bóveda para el desarrollo de la política social y de empleo mediante el diálogo social. El camino no es fácil, la cuestión es que la Comisión y especialmente el Consejo de Ministros son reacios a actuar en lo social, si previamente no se ha producido acuerdo entre los agentes sociales (lo que explica la escasez de legislación laboral europea). La patronal, consciente de ello, se resiste a cualquier acuerdo que no le sea francamente favorable.

Cómo debemos responder los sindicatos europeos y singularmente la CES a esta cuestión, a este reto, es otra historia. Es nuestra historia y nuestra responsabilidad.

CONSUELO RAMÓN CHORNET

**El *lazo transatlántico***  
**en la evolución de la política de defensa y**  
**seguridad de la Unión Europea**

Carlo Carrà, *El caballero de Occidente*, 1917.

## Introducción

Analizar la política exterior de la UE, ni siquiera si nos restringimos a la materia de seguridad y defensa, es una tarea imposible en el espacio asignado en este número monográfico de *Gaceta Sindical*. He escogido centrarme en un aspecto muy concreto pero, a mi juicio, decisivo, como es el peso del denominado «vínculo transatlántico» en esa materia, y hacerlo además a la luz de la evolución más reciente, esto es, desde el impacto que han tenido los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los temas de seguridad y defensa, pues no hay que insistir en la constatación de que esos atentados que han marcado una nueva época, han determinado a su vez una importante inflexión en la forma de entender ese vínculo y en la política misma de seguridad y defensa. Creo que esta restricción del objetivo no desvirtúa el alcance de la contribución que me había pedido la revista.

Efectivamente, pese al desafío y la complejidad que suponen para la Unión Europea sus relaciones exteriores, y concretamente su política de seguridad y defensa, es evidente que uno y otra alcanzan un grado cualitativamente distinto -el más relevante, sin duda- cuando hablamos en el contexto de las relaciones de la UE con los EEUU y, más específicamente, en el contexto de lo que suele denominarse el «lazo transatlántico». No cabe ninguna duda de que los EEUU son, por razones evidentes, el mayor socio en materia de seguridad y defensa pero, al mismo tiempo, es difícil dudar del hecho de que esa relación supone al mismo tiempo (o al menos hay un riesgo muy importante de que así sea) una limitación casi decisiva a la hora de definir una política propia de la Unión Europea en esos ámbitos. Dicho de otra manera, es imposible olvidar cuánto debe a los EEUU la seguridad y defensa de Europa, de la UE, en particular si hablamos del período inmediatamente subsiguiente a la finalización de la II Guerra Mundial, en la que el papel de la potencia del otro lado del Atlántico fue decisivo. Y esto exige tener en cuenta además cuánto debe a la OTAN, primera y principal herramienta del «lazo transatlántico», una función que es consecuencia de la iniciativa del presidente norteamericano F.D. Roosevelt en su afán de preservación de las libertades y de la primera de ellas, la libertad frente al miedo. Sin embargo, la definición misma de la OTAN y el papel de los Estados miembros de la UE en su seno es objeto de una importante transformación (y un no menos importante debate) a raíz del impacto de los acontecimientos del 11-S y de la respuesta de la actual Administración norteamericana, algo que afecta a la política de defensa y seguridad de la UE. Por todo ello, puede ser oportuno que recordemos primero el proyecto atribuido a la OTAN (epígrafe 2), para centrarnos después en esa reformulación del lazo transatlántico, obra de la Administración Bush jr., y en la respuesta europea, tal y como una y otra se han producido a propósito de

---

*Pasados más de dos años, está claro que no se debe minimizar el alcance de lo que inicialmente parecía una respuesta a los atentados del 11-S, pues la estrategia desplegada por la Administración Bush jr. ha ido mucho más allá de la respuesta a un ataque terrorista concreto, incluso mucho más allá de la lucha contra el terrorismo internacional, ya que pretende asentar las bases de otro orden mundial. Se trata, como se ha dicho, de un proyecto que, más allá del unilateralismo, parece próximo a una concepción imperial, que reclama los «derechos» de un nuevo hegemon, la potencia que estaría por encima de la propia ONU y, desde luego, de cualquiera de los Estados que componen la comunidad internacional.*

la guerra contra el terrorismo (epígrafe 3) y terminar con la referencia a las consecuencias de la quiebra que se produce ya más abiertamente a propósito de la intervención en Iraq y el futuro de esta política y del lazo transatlántico (epígrafe 4).

### Una nueva OTAN, un nuevo rumbo en el lazo transatlántico

Sin duda, la reformulación del lazo transatlántico se ha producido en el marco más amplio de la prioridad de la lucha (o guerra según otros) contra el terrorismo internacional que, desde septiembre de 2001, marca decisivamente la agenda internacional en materia de seguridad y defensa. Pero dentro de ese marco, es probablemente la guerra de Iraq el momento en el que se desencadena lo que podríamos denominar el desencuentro entre la UE (al menos una parte significativa de la UE) y los EEUU, un desencuentro que ha afectado al vínculo transatlántico y a la propia OTAN.

Con todo, admitido lo anterior, lo cierto es que los antecedentes de esa tensión se remontan cuando menos a la decisión de adoptar un nuevo modelo para la Organización del Tratado del Atlántico Norte, precisamente en coincidencia con la conmemoración de su fundación. En efecto, el «nuevo concepto estratégico» adoptado en la cumbre de Washington<sup>1</sup> por imposición del socio norteamericano, con el asentimiento de todos los miembros, supone una importante transformación, incluso una redefinición de ese vínculo, que los acontecimientos posteriores no han hecho más que profundizar.

No faltaban los buenos argumentos para sostener la necesidad de esa tarea de renovación de la OTAN. La caída del muro, en septiembre de 1989, además de suponer, tal y como propone Hobswabn, el fin del «siglo corto», exigía de Europa y de los EEUU una adaptación de sus prioridades y estrategias en lo relativo a la acción exterior y muy concretamente en materia de defensa y seguridad, en un mundo en el que el antagonismo de bloques parecía enterrado. Un mundo en el que el proceso de globalización parecía tener un horizonte de desarrollo casi ilimitado, ante la ausencia de las barreras ideológico-políticas. La OTAN parecía así destinada a desempeñar un papel primordial en las tareas de *policía* relacionadas con el mantenimiento de la paz y de la seguridad en el mundo, máxime habida cuenta de la creciente crítica al papel de la ONU, ante la incapacidad mostrada por la Organiza-

ción de las Naciones Unidas para gestionar de forma rápida y eficaz las crisis importantes en ese terreno. Sin embargo, como sabemos, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y la estrategia desplegada por la Administración Bush (después, que no siempre como consecuencia de ellos) han complicado extraordinariamente ese análisis y diagnóstico. Trataré de resumir la reciente evolución experimentada por la Organización del Tratado del Atlántico Norte, sin la que, en mi opinión, es imposible entender la transformación del vínculo transatlántico.

El acontecimiento decisivo, probablemente, es la intervención de la OTAN en Kosovo, un acontecimiento sobre el que existe un buen número de análisis<sup>2</sup>. Hay que señalar que ya en ese momento se destacó la vinculación entre esa intervención de la OTAN, de hecho la primera guerra en la que se ha visto implicada la Alianza (sería más riguroso hablar de intervención armada), y la aparición de un nuevo factor en el orden internacional, el «Nuevo Concepto Estratégico» de esa organización<sup>3</sup>, adoptado en la cumbre celebrada en Washington con motivo de su 50 aniversario, el 23 y 24 de abril de 1999, en un inesperado clima de austeridad impuesto por el curso de la campaña militar en Serbia. Esa cumbre, en efecto, puede pasar a la historia como el momento en que los 19 Estados que integran la Alianza Atlántica decidieron asumir nuevas funciones o, por decirlo con más claridad, un papel protagonista en la esfera internacional e incluso en su Derecho. Por utilizar una fórmula hoy de moda en ámbitos académicos, esta decisión podría equipararse a la pretensión de convertirse en los nuevos «señores del Derecho Internacional»<sup>4</sup>. La importancia de ese modelo aparecía ya en los términos empleados por su secretario general en aquel momento,

<sup>2</sup> Destacaría tres: el número 69 (vol.13, 1999) de la revista *Política Exterior*, con trabajos de A. Remiro, F. Veiga, F. Delage y M. Aguirre entre otros, y el 45 de *Manière de voir /Le Monde Diplomatique* (mayo/junio 1999), con artículos de Ramonet, Joxe, De la Gorce, Achkar, Chomsky, Yacoub y Chemillier-Gendreau. Finalmente, *Le Monde des Debats*, nº 5, julio-agosto 1999, con un debate entre M. Bettati y A. Joxe sobre la injerencia, a propósito de la intervención de la OTAN, y artículos de J.P. Brodeur, I. Znepolski, y L. Goudkov.

<sup>3</sup> El texto en inglés y francés (Comunicado de Prensa NAC-S(99)65 de 24 de abril de 1999) está disponible en el *site* de la OTAN, <http://www.nato.int>. En sentido estricto, la adopción del «Nuevo Concepto Estratégico» responde a la decisión acordada en la cumbre de la OTAN de Madrid de 1997 por la que se inicia un proceso de revisión del «concepto estratégico» adoptado a su vez en la cumbre de Roma de 1991 como respuesta al fin de la guerra fría y que ya apuntaba la ampliación de la noción de seguridad en términos de «diálogo, cooperación y capacidad de defensa colectiva». Se trata de construir la «OTAN del siglo XXI», y a ese objetivo responde la Declaración de Washington.

<sup>4</sup> Es una paráfrasis de la pregunta ¿quiénes son los señores del Derecho?, enunciada por Van Caeneghem, y reformulada entre otros por Zagrebelsky y Ferrajoli para ejemplificar la evolución de las funciones del Derecho y de los agentes jurídicos (Constitución, jueces y legisladores sobre todo). Esta y otras observaciones relacionadas con la teoría y la filosofía del Derecho y presentes a lo largo del trabajo las debo a Javier de Lucas, cuyas críticas y sugerencias quiero agradecer.

<sup>1</sup> Al respecto, me permito remitir a Ramón Chornet, «La OTAN vicaria de la ONU: reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del nuevo concepto estratégico acordado en Washington», *Anuario de Derecho Internacional*, 1999.

Javier Solana, quien, utilizando la misma fórmula que figura en la conclusión del Nuevo Concepto Estratégico<sup>5</sup>, aseguraba que se trataba de acometer el objetivo de hacer posible una organización a la altura de los desafíos del siglo XXI y por eso resultaba necesario acordar las propuestas que garantizaran a la Alianza «las capacidades políticas y militares necesarias para abordar de manera adecuada y efectiva este reto»<sup>6</sup>. Por todo ello, creo que merece la pena intentar ofrecer algunos argumentos que apoyan la relevancia del nuevo modelo de la Alianza y, en particular, su repercusión en las relaciones entre la OTAN y la Organización de las Naciones Unidas y aun en el propio Derecho Internacional<sup>7</sup>.

En un sentido nada desdeñable, el primer balance de la intervención en Kosovo fue mayoritariamente positivo para la organización, en el sentido de que la OTAN se habría reforzado con el resultado de la intervención, pese a la polémica suscitada. Más allá de la retórica de quienes a la postre acaban siendo más atlantistas que la propia Alianza<sup>8</sup>, y llegaron a presentar la intervención en Kosovo casi en términos de una empresa moral, una cruzada, llevando al extremo la justificación *humanitarista*<sup>9</sup>, lo cierto es que una buena parte de la opinión mundial concluyó que la OTAN había conseguido los objetivos perseguidos con la intervención. Visto con más detenimiento, sin embargo, habría que examinar los argumentos, pues no faltaban razones para aducir que si bien ese éxito era indu-

<sup>5</sup> Parte V, epígrafe 65.

<sup>6</sup> J. Solana, «Cumbre de Washington: la OTAN irrumpe con decisión en el siglo XXI», *Revista de la OTAN*, nº 1, 1999, pp. 3 y 4.

<sup>7</sup> Cfr. el estudio de Vegetius «Los próximos 50 años de la OTAN», en *Política Exterior*, nº 68/1999, pp. 71-80. Me permito remitir también a Ramón Chornet, C., «La OTAN, vicaria de la ONU», *Anuario de Derecho Internacional*, 1999.

<sup>8</sup> Puede encontrarse una muestra de ese tipo de valoraciones en el artículo de J. Rupérez «El paisaje después de la batalla», *El País*, 18 de junio de 1999, donde podemos encontrar justificaciones como la siguiente: «La OTAN, sus 19 miembros, tienen la capacidad, la voluntad y la decisión de recurrir a la fuerza cuando violaciones masivas de los derechos humanos pueden llegar a levantar las conciencias de sus ciudadanos y a poner gravemente en peligro la estabilidad en la zona euroatlántica. Incluso cuando el Consejo de Seguridad, incumpliendo sus mandatos y alta misión, queda paralizado por el anacrónico juego de los vetos». En opinión de Rupérez, la actuación de la OTAN demuestra que «se puede intervenir preventivamente, con alcances limitados y éxito frente al aventurero internacional». El mérito principal de esta primera guerra de la OTAN sería «haber configurado un diseño internacional donde la exigencia de comportamientos éticos pasa por delante y encima de cualquier otra consideración. Sin exageración ni alardes se debe constatar que Kosovo encarna los cimientos de una nueva estabilidad que no está construida sobre reclamaciones territoriales o equilibrios de poder, sino sobre la convicción de que en el respeto al carácter complejo, múltiple y libre de la sociedad humana está la clave pacífica del futuro. Por más que para demostrarlo haya sido necesario pelear una batalla». Y por eso concluye: «La OTAN, con razón y derecho, ha hecho frente a sus matizadas responsabilidades».

<sup>9</sup> Resulta llamativo que el secretario general de la UEO, José Cutileiro, publicase un artículo en el *International Herald Tribune* el 21 de abril de 1999, con el título «Kosovo is a political problem, not just a Moral Crusade». Crítico con esa perspectiva, Remiro, «De la asistencia a la agresión humanitaria», *Política Exterior* 69/1999, pp. 17-22.

dable respecto a los objetivos «latentes» -que dirían los sociólogos-, no lo era tanto por lo que se refiere a los manifiestos. Ese es el análisis que ofreció, por ejemplo, el general A. Pirus<sup>10</sup>, para quien los objetivos manifiestos han debido ser rectificadas y finalmente quedaron en no poca medida frustrados. Entre los objetivos latentes se encontraría, en primer lugar, dar la medida de la aptitud y eficacia de la Alianza, sobre todo como única alternativa viable y eficaz. Parece poco discutible el éxito a ese respecto. La intervención de la OTAN hizo evidente que Europa no podía gestionar la crisis (como tampoco la OSCE ni la ONU), desde luego no en términos militares, que son su lógica «natural» *ergo* prevalente, y hay que reconocer que se consiguió transmitir a la opinión pública esta valoración de resultados merced a un esfuerzo de comunicación y propaganda<sup>11</sup> que deja en segundo plano un hecho innegable, que el fin del conflicto es el resultado en gran medida de un esfuerzo diplomático y no sólo de la intervención militar. Con esta victoria, además, se propuso a la opinión pública la aptitud de la OTAN como instrumento de intervención de alcance universal (también de dudosa legitimidad vicaria de la ONU) y eso, como veremos, es lo que entraña más riesgos. En cuanto a los objetivos manifiestos (la pacificación del conflicto, la estabilidad en la región, la seguridad en los derechos), con vendría leer con detenimiento las condiciones que se pretendía imponer a Serbia en el tramo final de los acuerdos de Rambouillet y concretamente la cláusula que convertía a la OTAN en fuerza de ocupación como garantía del cumplimiento de los mismos -pues en el apéndice B del capítulo VII de esos acuerdos, relativo al «cuerpo militar de paz», se habilitaba la libre circulación de las tropas de la OTAN por todo el territorio yugoslavo, no sólo en Kosovo, en términos de cuasi inmunidad y con competencias de control y detención<sup>12</sup>-. Por todo ello, hubo quienes subrayaron una interpretación según la cual en más de un sentido la OTAN habría perdido. Así, además de Pirus, Herrero de Miñón<sup>13</sup> sostuvo que la intervención en Kosovo se había traducido en costes de tres órdenes para la

<sup>10</sup> *Página Abierta*, 96/1999, p.4-7.

<sup>11</sup> Con mensajes repetidos una y otra vez: «se ha logrado derrotar a Milosevic», «finalmente se ha impuesto la intervención aérea», etc.

<sup>12</sup> El texto puede examinarse por ejemplo en *El Manifiesto*, 18 de abril de 1999. La diputada europea L. Castellina concluía que ese apéndice instauraba más que un régimen de protectorado, una auténtica situación colonial, una ocupación militar por tiempo indeterminado. En ese sentido, el artículo de F. Fernández Buey «¿Qué decían los acuerdos de Rambouillet?», *El País*, 8 de mayo de 1999. Cabe sospechar, pues, que esas condiciones, no estrictamente necesarias en la lógica de la resolución del conflicto tal y como parecía abrirse camino en Rambouillet, fueran impuestas en parte no tanto como instrumento de presión cuanto como recurso para hacer fracasar la negociación y dar paso a la intervención de la OTAN que comenzó el 24 de marzo. En el mismo sentido, Ramonet, «Raisons et déraison d'un conflit», *Manière de Voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, p. 6.

<sup>13</sup> Cfr. su «Balance de Kosovo», *El País*, 12 junio 1999.

Alianza: la pérdida de legitimidad (al exceder los límites de su definición como Alianza defensiva que actúa dentro del territorio de los Estados miembros y con expresa abstención del recurso a la fuerza o a la amenaza de la fuerza, de conformidad con los artículos 4 y 5 del Tratado Fundacional<sup>14</sup>), la pérdida -en menor medida- de credibilidad (la falta de previsión, los errores, la ineficiencia de sus servicios de información, y la ineficacia de su estrategia, subordinada al principio de no tener bajas propias<sup>15</sup>) e incluso la pérdida de unidad, aunque hay que reconocer que esta última se mantuvo más allá incluso de lo que cabía esperar tras el desgaste que supuso en concreto para la opinión pública europea el transcurso de dos meses de operaciones sin resultados inmediatos y, sobre todo, se mantuvo mucho más allá de la quiebra que luego supuso la intervención en Iraq. La fórmula con la que el mismo Herrero resumía el balance parece particularmente pertinente: «Crudo realismo, pero disfrazado de internacionalismo humanitario». En todo caso, hubo una considerable coincidencia en señalar que uno de los efectos más preocupantes era un protagonismo de la OTAN como agente del orden internacional que suponía como coste la invasión o interferencia de las competencias de la ONU, y el mismo resultado -marginación o cuando menos interferencia- en la actuación de otros organismos regionales, singularmente la UE.

Por lo que se refiere a Europa, vale la pena citar la afirmación de Z. Brzezinski, asesor de Seguridad Nacional de Carter, quien recordó en el seminario organizado por el Instituto de Ciencias Humanas y el Project Syndicate en Viena, en el mes de junio de 1999 («Diez años después de 1989»), la tesis de la relativización de la soberanía nacional de los Estados de Europa, de la propia UE, al utilizar la fórmula «Europa es en gran parte un protectorado americano». La hegemonía de los EEUU en el seno de la propia OTAN (aún mayor en la medida en que se erigen en la «superpotencia solitaria», por utilizar la expresión de Huntington<sup>16</sup>) parece exigir como precio la supeditación del pilar europeo, de la identidad europea de defensa, resultado al que contribuye la fidelidad del socio británico.

<sup>14</sup> El problema es, precisamente, el cambio en esa definición implicado por el Nuevo Concepto Estratégico y estrenado *avant la lettre* en la intervención en Kosovo, un mes antes de la Declaración de Washington. En todo caso, hay que reconocer que el respeto a un principio tan elemental del Derecho Internacional como es la prohibición de la amenaza de la fuerza queda en entredicho desde el momento en que la OTAN amenaza directamente a Yugoslavia con intervenir si no acepta la autonomía de Kosovo, y eso se produce ya en octubre de 1998.

<sup>15</sup> Aunque, a todas luces, este es un argumento paradójico. Difícilmente se podría discutir que la reducción casi a cero de las bajas personales e incluso de las pérdidas materiales, es la mejor prueba de eficacia en términos de la lógica militar. Otra cosa es que se subordine ese criterio a otro, de carácter moral o de legitimidad, pero en ese caso convendría distinguir entre uno y otro baremo: eficacia no es legitimidad, salvo que adoptemos un criterio meramente instrumental o pragmático de legitimidad.

<sup>16</sup> «The Lonely Superpower», *Foreign Affairs*, marzo/abril 1999.

La guerra de Kosovo no habría hecho más que confirmarlo<sup>17</sup>. Europa por sí sola no hubiera podido someter a Serbia y las operaciones militares de la propia OTAN (un 70% de los ataques aéreos han sido de aviones de EEUU) lo prueban. Por otra parte, también se podría argumentar que la UE no fracasó, pues no tenía medios ni mecanismos apropiados para la intervención (la PESC es todavía hoy -no digamos en ese momento- sólo un proyecto y la UEO está literalmente desaparecida). No parece que su papel pueda ser otro que prestar ayuda humanitaria y pagar la reconstrucción. Todo ello no oculta, insisto, el riesgo mayor, la posición de hegemonía de los EEUU y por tanto su tentación de realizar una política de seguridad hegemónica merced a la OTAN<sup>18</sup>, en la que la asociación con otros países es una alternativa: baste pensar que el presupuesto militar de los EEUU es un 30% superior al total del resto de los países de la OTAN. Entre todos los países europeos de la OTAN dedican a gastos de defensa los 2/3 del presupuesto que emplean los EEUU, pero sólo obtienen un 20% de rendimiento que logra los EEUU por las redundancias nacionales.

No menos interesante es la repercusión en las relaciones entre la OTAN y la ONU. Como se ha señalado por casi todos los analistas, parece difícilmente discutible que la OTAN marginó a la ONU en Kosovo, en la medida en que decidió actuar sin mandato expreso y, aún más, obstaculizando al menos de hecho el normal funcionamiento del Consejo de Seguridad y del secretario general. Incluso puede decirse que forzando el correcto funcionamiento del Consejo de Seguridad, en la medida en que obligó *de facto* a éste a aceptar una especie de convalidación formal (es decir, *a posteriori*) del resultado perseguido por la OTAN y concretado por sus principales actores en diálogo con Rusia (y en menor medida con China). Si era irritante que la OTAN (19 Estados) sustituyan a la comunidad internacional (ONU, 185 Estados), más lo era que el G-7 (incluso si es G-8) usurpe ese papel, al erigirse en un directorio mundial, o, para seguir con la analogía, en una suerte de

<sup>17</sup> Incluso no faltan quienes, como Zinoviev («Por qué vuelvo a Rusia?», *Le Monde/El País*, 6 de julio de 1999), sostienen que Europa ha capitulado ante los EEUU y que asistimos a una nueva etapa, caracterizada por la americanización de Europa occidental (y no sólo). El problema sería, más bien, que los EEUU recuperen la filosofía de quienes no perseguían el imperio o el papel de gendarme internacional, sino -como los Roosevelt- el ideal de un mundo más seguro, libre y habitable. Clinton no es Roosevelt.

<sup>18</sup> Cfr. por ejemplo el análisis de P.M. de la Gorce, «L'OTAN, cadre de l'hégémonie américaine», *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45, pp. 16 ss. Del mismo autor, *Dernier Empire. Le XXI siècle sera-t-il américaine?*, Grasset, París, 1996. Así, escribe: «Con la guerra de la OTAN contra Serbia se ha franqueado un paso más. Al intervenir por primera vez directamente en los asuntos internos de un país soberano, al margen de un mandato de la ONU y pese a la oposición de Rusia y China, la OTAN se atribuye un papel de potencia protectora y tutora de Europa sin que nadie pueda olvidar que los EEUU asumen su dirección. A pesar de las frustraciones de la guerra contra Serbia, era difícil imaginar una celebración de su aniversario más deslumbrante» (1999: 19).

Consejo de Seguridad *de facto*. Con todo, aún parecía exagerado proclamar sin más por ello -como algunos observadores proponían en aquel momento, adelantándose a lo que sería una línea argumentativa fuerte de la Administración Bush jr., en la crisis de Iraq, en particular por parte del secretario de Defensa y de asesores como Perle, Wolfowitz o Kagan- el declive del papel de la ONU: a la postre, fue la vía diplomática la que se impuso, pese a la propaganda en el sentido de la «victoria» militar de la OTAN. Por otra parte, es indiscutible que, en el plano político, era imposible lograr una estabilidad en los Balcanes sin el concurso de Rusia (o con su decidida oposición) y Rusia no está en la OTAN. En todo caso, para juzgar el papel de la ONU era imprescindible que la ONU apareciera como el verdadero coordinador de la actuación una vez acabada la intervención armada. La clave está en que la presencia civil internacional no fuera visualizada sólo como parte de las fuerzas de ocupación (que no suponga un enfrentamiento de principio con Serbia y una marginación de Rusia). Pero la inflexión en esas relaciones no empieza con ocasión del conflicto en Kosovo, ni siquiera a partir del Nuevo Concepto Estratégico (aunque es cierto que ese es un dato fundamental)<sup>19</sup>. La clave está en la evolución de las nociones de seguridad colectiva y defensa, o, dicho de otro modo, en la tensión entre los objetivos fundacionales de una y otra organización y ello pese a que la Alianza, como organización defensiva regional, invoca, desde el mismo inicio de su existencia, la cobertura de la ONU. Como veremos, hoy se aduce la prioridad de un nuevo modelo de seguridad, más acorde con las características de un orden internacional caracterizado por la globalización, pero también por la multiculturalidad, lo que comporta nuevos recursos y nuevos riesgos y así se habla de «seguridad cooperativa», que pondría el acento en ese procedimiento de prevención de conflictos y amenazas<sup>20</sup>. A ese respecto, es interesante recordar la opinión de quienes, como

B. George<sup>21</sup>, sostienen que la OTAN se creó en virtud del artículo 51 de la Carta y no según el Capítulo VII de la misma, lo que en cierto modo conducirá a excluir o al menos a matizar decisivamente el lazo de dependencia con el Consejo de Seguridad, según veremos. De todas formas, esta pretendida oposición entre la tarea de seguridad colectiva y la de defensa es a mi juicio artificial, y lo es más todavía si hablamos de las necesidades actuales de seguridad colectiva en un mundo tan interdependiente como el que impone la globalización. Probable y en cierto modo paradójicamente, el impulso en el cambio de las relaciones ONU-OTAN lo proporciona el informe elevado por el secretario general de la ONU al Consejo de Seguridad, la muy conocida *Agenda para la Paz*<sup>22</sup>, que supone la convicción -nada novedosa- de que una parte importante de los problemas relativos a la función de mantenimiento de la paz radica en la deficiente conexión entre el Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y el VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión). Por eso, Galli hace tres propuestas del mayor interés:

- la distinción entre diferentes operaciones y funciones en relación con el objetivo de la paz: el objetivo básico de la ONU, la prevención de la guerra, depende de la eficacia de la diplomacia preventiva y la gestión de crisis que afecten a la seguridad de los Estados miembros; por eso lo básico es la diplomacia preventiva (prevención de conflictos) y junto a ello la consolidación de la paz después de los conflictos (*peace-building*). Pero en caso de conflicto es necesario atender a otros dos tipos de intervenciones, el establecimiento de la paz centrado en el Capítulo VII de la Carta (*peace-making*) y el mantenimiento de la paz (*peace-keeping*);
- la necesidad de conseguir la creación de una nueva fuerza que actúe bajo el paraguas del art. 43 de la Carta y de forma permanente, como fuerzas de imposición de la paz (*peace-enforcement*);
- y, en tercer lugar, lo que resulta de interés a los efectos que analizamos, destaca la importancia de los acuerdos y organizaciones regionales para asegurar el mantenimiento de la paz (se remonta al modelo del artículo 21 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que conectaría con lo que dispone el Capítulo VIII de la Carta).

En efecto, esa y no otra es en el fondo la cobertura del Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Washington en 1999, que invoca a su vez el documento de ese nombre ela-

<sup>19</sup> Un análisis tan conciso como interesante de las etapas recorridas por la OTAN en su lógica de expansión puede encontrarse en el estudio de J.L.Gaddis «History, Grand Strategy and NATO Enlargement», *Survival*, vol. 40/1, 1998. Igualmente, G.Achkar «Toujours plus à l'Est», *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, pp. 20 ss. Asimismo, Brzezinski, Z., «NATO: the Dilemmas of expansion», *The National Interest*, 53, 1998. También en los mencionados trabajos de De la Gorce y en el libro de M. Angustias Caracuel Raya, *Los cambios de la OTAN tras el fin de la guerra fría*, Madrid, Tecnos, 1997 (en coedición con la OTAN).

<sup>20</sup> En ese sentido, el informe del SIPRI (Instituto Internacional de Investigación para la Paz, de Estocolmo), hecho público el 16 de julio de 1999, insiste en que esos nuevos factores (menciona la globalización, el cambio en la responsabilidad de los dirigentes que puede exigirse hoy por mecanismos de Derecho Penal internacional y la conciencia común acerca del Estado de Derecho y de los derechos humanos) imponen la articulación de un sistema de seguridad que sea «común, universal y basado en la cooperación». Ese modelo es criticado en parte por Held en su *La democracia y el orden global*, Madrid, Paidós, 1998. Una defensa del mismo en R. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N. Jersey, 1984. También H.Haftendorn, «The security Puzzle Theory-Building and Discipline Building in International Theory», *International Studies Quarterly*, 35, nº 1, pp. 9 ss.

<sup>21</sup> «La alianza en el umbral de la nueva era», *Revista de la OTAN*, 5/octubre de 1993, p.11. En el mismo sentido se pronuncia Caracuel, que recuerda la tesis de que la ONU encarna el sistema de seguridad colectiva y la OTAN y la UEO el de defensa colectiva (Caracuel, 1997, p.166).

<sup>22</sup> «Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», AV/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

borado por la OTAN en Roma en 1991<sup>23</sup> y reforzado por el informe del Grupo *ad hoc* sobre cooperación en el mantenimiento de la paz, creado en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores del CCAN de 18 de diciembre de 1992, y elevado a los ministros del CCAN en Atenas el 11 de junio de 1993<sup>24</sup>, entendido ese concepto en un sentido flexible, dinámico, evolutivo. Por tanto, como afirmación de principio, habría que admitir que el cambio en el modelo de la Alianza parecería responder a la necesidad de profundizar y aun mejorar en el cumplimiento de las tareas básicas de la propia Organización de las Naciones Unidas y, en ese sentido, sería una muestra de la capacidad de cooperación de la OTAN con la ONU, bajo el compromiso de respeto a los principios básicos que inspiran la Organización, es decir, del Derecho Internacional. La tesis es la mejor adecuación y aptitud de la OTAN para asegurar los objetivos propios de las nuevas exigencias de la seguridad. Como se ha dicho repetidamente, la OTAN tiene los medios, pero no la misión; la ONU y la OSCE tienen la misión, ergo la legitimidad, pero no los medios. Así, Kriendler subraya que la OTAN dispone de «capacidades militares únicas» que puede utilizar colectivamente a través de la estructura militar integrada, es la clave de continuidad del vínculo entre América del Norte y la seguridad en Europa, permite avanzar en el desarrollo de la identidad europea de seguridad y defensa y, sobre todo, en la OTAN se encuentran los principales actores protagonistas de un esfuerzo colectivo de defensa de la paz y la seguridad internacionales<sup>25</sup>. En el fondo, subyace la convicción<sup>26</sup> de que los valores fundacionales de la OTAN son cada vez más compartidos por la comunidad internacional, como lo muestra el hecho de que los nuevos Estados democráticos de Europa se adhieren a su órbita de influencia política y militar y la rotundidad en la negación de alternativas a su modelo de seguridad. Esta es la clave: desde los argumentos de la globalización y la interdependencia en los que se apoya la «necesidad de una arquitectura de seguridad mundial», se subraya la incapacidad de la

<sup>23</sup> Como recuerda De la Gorce (1999:16-17), en esa reunión de Roma se enunciaron las dos conclusiones básicas que cabría extraer de la caída del muro: ante todo, que el cambio de entorno estratégico no afecta a las funciones de la Alianza sino que refuerza su validez; la segunda, que este nuevo marco propicia una concepción más amplia de seguridad. Esto último justificaría la hipótesis novedosa de operaciones exteriores que exigiría a su vez otra estructura de las fuerzas de la OTAN, un dispositivo de defensa colectiva que descansará cada vez más en la formación de unidades multinacionales.

<sup>24</sup> *Revista de la OTAN*, 4/agosto 1993, pp. 30-35. Cfr. igualmente el dossier sobre la reunión del Consejo de Cooperación del Atlántico Norte, CCAN, Bruselas, 3 diciembre 1993 en *Revista de la OTAN*, 6/diciembre 1993, pp.27-30. Sobre todo ello, cfr. el artículo de Kriendler, vicesecretario general adjunto para asuntos políticos y encargado de la dirección política de la OTAN, «El nuevo papel de la OTAN: oportunidades y limitaciones en el mantenimiento de la paz», *Revista de la OTAN*, 37 junio 1993, p.16. y Caracuel 1997: 171 ss.

<sup>25</sup> J. Kriendler, 1993: 17.

<sup>26</sup> Caracuel, 1997: 253.

ONU y de la OSCE para ofrecer el sistema de seguridad colectiva adecuado a los desafíos que afronta la comunidad internacional. La OTAN tiene los medios para proporcionar ese sistema, sobre todo gracias a la elaboración de su modelo de «seguridad cooperativa», que reuniría seguridad colectiva y defensa colectiva. Sólo la mutua colaboración permitiría pasar de la defensa colectiva (que representan las alianzas regionales) a la seguridad colectiva (la propia de la ONU y la OSCE) por medio de la seguridad cooperativa, la seguridad que la OTAN garantiza no sólo a sus miembros, sino a los nuevos socios y aliados.

Pero todo eso suponía ampliar las misiones de la OTAN, más allá de lo establecido en el artículo 6 del Tratado Fundacional. Precisamente, el primer caso de actuaciones *out of area* del Tratado Fundacional (aunque, como veremos luego, esa distinción se ha relativizado en el Nuevo Concepto Estratégico acordado en Washington) fue la intervención de la OTAN en territorio de la ex Yugoslavia en el 92, bajo la cobertura de diferentes resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU: así, las Resoluciones 713 y 757 (relativas al embargo decretado contra Serbia y Montenegro, reforzadas por la Resolución 820), 781 (prohibición de vuelos militares en Bosnia-Herzegovina, reforzada posteriormente por la resolución 816 que autorizaba a los Estados y organizaciones regionales a adoptar las medidas necesarias para garantizar la zona de exclusión), 789 (autorización a la OTAN para inspeccionar barcos con destino a la ex Yugoslavia) y, sobre todo, la 836 (que en su punto 10 invitaba a las organizaciones regionales, en coordinación con el secretario general de la ONU y con UNPROFOR, a adoptar las medidas necesarias en y alrededor de las áreas de Bosnia-Herzegovina y a actuar en defensa propia con el uso de la fuerza si fuera necesario). La dinámica de intervención de la OTAN se pone de manifiesto en la iniciativa anglofrancesa de creación de la Fuerza de Artillería de Intervención rápida, que es «autorizada» *a posteriori* por el Consejo de Seguridad en su Resolución 988, de 16 de junio de 1995. El reconocimiento del protagonismo de la OTAN se consagra al relevar la OTAN (SFOR) a las fuerzas de Naciones Unidas (IFOR) en las tareas de garantía de paz posteriores a los acuerdos de Dayton<sup>27</sup>. Lo mismo sucedió en el caso del conflicto de Kosovo, no sólo durante la «gestión de la crisis», sino, por lo que sabemos, en el momento posterior. En efecto, la OTAN, esta vez protagonista absoluta del conflicto en un papel *vicario* de la ONU, se

<sup>27</sup> No puede dejar de pasar inadvertido -así lo han hecho notar no pocos estudiosos, como De la Gorce (1999: 19)- que «a propósito de la intervención en Bosnia, la diplomacia americana obtuvo una concesión inimaginable hasta entonces: el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas confió a la OTAN la tarea de hacer aplicar, gracias a sus medios militares, las resoluciones que había votado y la puesta en aplicación de los acuerdos concluidos. La OTAN se convertía así en el brazo armado de la ONU...; finalmente, la OTAN sustituyó totalmente a las Naciones Unidas en la crisis de Bosnia».

reservó una función básica en la gestión de la postguerra, tal y como prefiguraba el acuerdo de Peersberg de 6 de mayo de 1999 establecido por el G-8 e incorporado al punto 7 de la Resolución 1244 del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999 (en el que se afirma: «Authorices Member States and relevant international organizations to establish the international security presence in Kosovo as set out in point 4 of Annex 2 with all necessary means to fulfil its responsibilities under paragraph 9 below»<sup>28</sup>).

En realidad, la intervención de la OTAN en Kosovo no hizo más que adelantar un mes, como decía más arriba, la actuación que despliega el Nuevo Concepto Estratégico adoptado en Washington. La intervención en Kosovo fue posible sólo en un sistema de equilibrio que ya no era bipolar sino, al menos tendencialmente, unipolar, y que propicia como consecuencia lógica la presentación de la OTAN como brazo armado de la potencia hegemónica. A ello debemos unir las condiciones que hacían factible una intervención con costes mínimos de vidas humanas por parte de la OTAN y, finalmente, el componente humanitario. Como ha explicado M.A. Bastenier<sup>29</sup>, la intervención humanitaria es selectiva, pero el criterio no es, como se pudiera pensar, la gravedad del caso, sino las necesidades o intereses de quien la lleva a cabo (la OTAN, los EEUU). Para contrastar los cambios en el modelo y funciones de la Alianza, podemos señalar varias diferencias entre el Tratado Fundacional y el Nuevo Concepto Estratégico:

El Tratado Fundacional habla de (a) favorecer un entorno de seguridad estable en un marco geográfico preciso, Europa, y para ello asigna como funciones desempeñar las funciones de foro de consulta de los socios transatlánticos y europeos, disuasión y defensa contra cualquier amenaza dirigida al territorio de un Estado miembro, y (b) reconocer que toda actuación de la Alianza se basa en la aceptación expresa de los principios básicos del Derecho Internacional y expresamente del de la prohibición de la amenaza de la fuerza y del recurso a la fuerza como instrumentos legítimos en las relaciones internacionales (art. 4), lo que supone, pues, como única razón de este recurso, la noción de legítima defensa colectiva, de defensa en caso de agresión (art. 5).

Pues bien, la Declaración de Washington de 1999 modifica el marco geográfico de actuación, la función básicamente defensiva e incluso la relación con el Consejo de Seguridad que se encuentran en el Tratado Fundacional. Veamos: arranca de la desaparición de la amenaza de una guerra a gran escala (todavía contemplada como riesgo básico en la revi-

<sup>28</sup> En el anexo 2.4 se establece «The international security presence with substantial North Atlantic Treaty Organization participation...».

<sup>29</sup> «Unificar Europa», *El País*, 10 junio 1999.

sión del concepto estratégico de 1991) y de la priorización de los «riesgos multidireccionales» propios de un «contexto global» (por ejemplo, se habla de los desplazamientos masivos e incontrolados de población<sup>30</sup>), como los conflictos étnicos, el genocidio, el terrorismo y las armas de destrucción masiva, que pueden conducir a conflictos periféricos a la Alianza pero que lleguen a afectar su seguridad<sup>31</sup>. Por eso se habla de defender la seguridad y los valores democráticos dentro y fuera de sus fronteras en el «entorno euroatlántico»<sup>32</sup>, a cuyos efectos aparecen dos nuevas funciones<sup>33</sup>: la primera (a), contribuir a la «prevención eficaz de los conflictos» y «actuar en la gestión de las crisis». A ese respecto, la OTAN recuerda su ofrecimiento de 1994 para participar en operaciones de mantenimiento de la paz, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o la responsabilidad de la OSCE, pero, y esto es muy importante, añade que «en ese contexto, la OTAN recuerda sus decisiones ulteriores concernientes a las operaciones de respuesta a la crisis en los Balcanes<sup>34</sup>, y esto es importante en la medida en que, como veremos, la intervención en Kosovo se hace sin mandato expreso del Consejo de Seguridad. Y la segunda (b), promover la asociación, cooperación y diálogo con otros países en el área euroatlántica (seguridad cooperativa) para «favorecer un entorno de seguridad euroatlántico estable». En aras de esas funciones se pueden adoptar operaciones que superen el alcance establecido en el artículo 5 del Tratado Fundacional, aunque siempre la decisión se adoptará caso a caso y en el marco del compromiso de la Alianza con la Carta<sup>35</sup>.

Sin duda, esas opciones son casi una *petitio principii* -dejémoslo en una exigencia de coherencia, si se quiere- una vez enunciados aquellos objetivos, pero lo que no deja de sorprender es que no se plantee expresamente como prioridad inexcusable el utilizar dichas capacidades políticas y militares conforme a un escrupuloso respeto de las exigencias del Derecho, en este caso, el Derecho Internacional. Con otras palabras, se trata de poner de relieve que asistimos a lo que podría significar una auténtica revolución jurídica en el orden internacional y no sólo como se ha denominado, con cierto efectismo pero no sin fundamento, a un «golpe de Estado global», coherente con un modelo de orden mundial cada vez más aparentemente unipolar<sup>36</sup>. Se trataría de la puesta en prác-

<sup>30</sup> Parte II, de la Declaración de Washington de 24 de abril de 1999, denominada *Perspectivas estratégicas. Desafíos y Riesgos para la Seguridad*, epígrafe 24. Aunque es cierto que se hace referencia «a los que derivan en particular de los conflictos armados», no se reducen a ellos.

<sup>31</sup> Cfr. *Introducción*, epígrafes 3 y 6.

<sup>32</sup> Cfr. Parte I, *Objetivos y tareas de la Alianza*, epígrafe 10.

<sup>33</sup> *Ibíd.*, in fine. Asimismo, Parte III, *Aproximación a la Seguridad en el siglo XXI*, epígrafes 31 a 38.

<sup>34</sup> Epígrafe 31 in fine.

<sup>35</sup> Epígrafe 24.

tica de un reduccionismo que parece preocupante no ya por las consecuencias geoestratégicas, insisto (en la práctica, una ampliación del marco de actuación de la OTAN a todo el planeta, en aras de la globalización: desde Asia Central al Índico, desde el Cáucaso al Mediterráneo), sino sobre todo por lo que puede suponer de subversión de los principios básicos del orden jurídico internacional en el sistema de la Organización de las Naciones Unidas.

Para mostrarlo, me propongo llamar la atención sobre todo acerca de tres riesgos, de tres posibles reducciones que podrían derivar de ese nuevo concepto estratégico:

1. La primera, la identificación de los miembros de la OTAN como los verdaderos agentes de la comunidad internacional, y no tanto en el sentido habitualmente denunciado de gendarmes universales, sino como sus intérpretes «auténticos»<sup>37</sup>, que diría la dogmática jurídica tradicional, intérpretes que no precisan de ninguna mediación (es decir, que se subrogan en papeles atribuidos no sólo a la Asamblea General de la ONU, sino al Consejo de Seguridad). Esta primera reducción significaría *de facto* que la OTAN se erigiese en sujeto hegemónico de la soberanía internacional en la medida en que sustituiría de hecho a la comunidad internacional, puesto que la OTAN podría hablar en nombre de la comunidad internacional. Dicho de otro modo, la Alianza sería *la* comunidad internacional, al menos la comunidad internacional *operativa*. Desde el punto de vista jurídico, la consecuencia de ese riesgo es de un alcance imposible de ignorar: en lugar del papel de aplicar las normas que lleva consigo la imagen de policía, comportaría la pretensión final de asumir capacidad normativa en el orden internacional, es decir, subrogarse en la competencia de verdadero legislador o, al menos, en la de juez. Por eso, en cierto sentido, frente a las exigencias al menos mínimas del Estado de Derecho hacia las que tendencialmente se orienta el sistema de la Organización de las Naciones Unidas, esta lógica parecería llevar a la OTAN al monopolio y a la concentración de facto de los tres poderes en el orden internacional: junto al legislativo, el ejecutivo y el judicial.

<sup>36</sup> Cfr. por ejemplo, el manifiesto del Colectivo 56, «La OTAN, la guerra y el golpe de Estado» (puede consultarse en la edición de *El Mundo* de 11 de mayo de 1999).

<sup>37</sup> Aunque en otras ocasiones se haya mantenido la apariencia de una interpretación que no tendría la pretensión de interpretación *auténtica* (la que lleva a cabo el propio legislador), sino *extensiva* (la que hace quien trata de aplicar la ley o la norma -en este caso las resoluciones del Consejo de Seguridad- que legitimaría la actuación, en línea con los viejos argumentos de la voluntad del legislador que pretende «reconstruir» su intención original -la del Consejo de Seguridad aquí-, más allá incluso de la literalidad de sus decisiones) desde el precedente de la guerra del Golfo, al comienzo de las intervenciones en Bosnia y en Kosovo, pese a que tal interpretación extensiva está vedada expresamente por lo dispuesto en los artículos de la Carta.

2. La segunda, la asunción por la Alianza del carácter de *longa manus* del «soberano» en el sentido técnico y en su versión absoluta (propia del *ancien régime*). La OTAN, como soberana en el orden internacional, aparecería como autónoma en el sentido estricto, pues sólo ella tiene la capacidad de dotarse de normas de forma unilateral; pero además lo sería de forma absoluta *-solutus a(b) legibus-*, es decir, sin límites, y por esa razón podría hacer incluso lo que parece la máxima contradicción: incumplir sus propios mandatos, modificando el tenor literal de su propio Tratado Fundacional. Así podría suceder si tenemos en cuenta tres consideraciones:

- a) Primero, que en el «Nuevo Concepto Estratégico» se supera (se abandona) la versión de una Alianza defensiva para aparecer como agentes encargados de resolver las crisis hasta el punto de que cabe emprender una acción ofensiva contra un país soberano que no está en conflicto con ningún Estado miembro de la Organización y que bordea las limitaciones impuestas en el orden internacional y muy concretamente la prohibición de la «agresión internacional»<sup>38</sup>, conforme a lo dispuesto en el artículo 3 de la Resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, de la Asamblea General de la ONU acerca de la noción de agresión.
- b) Segundo, ese «nuevo concepto» extiende su ámbito de acción más allá de la dimensión «atlántica», al pasar de la misión fundacional de «favorecer un entorno de seguridad en Europa» a un ámbito aparentemente más concreto, pero en realidad suficientemente vago como el descrito con la fórmula «favorecer un entorno de seguridad euroatlántico estable», que es la que se emplea ahora<sup>39</sup>.
- c) Finalmente, esa soberanía absoluta implicaría el reconocimiento de la vieja tesis de la «soberanía limitada» de todos los demás Estados, una tesis que si bien sólo fue enunciada expresamente por la URSS en su momento (por el que fuera primer secretario Breznev), ha sido continuamente practicada de hecho por las potencias hegemónicas.

3. Aún habría una tercera reducción (que a su vez implica otras dos), que tiene que ver con cuestiones clásicas que gravitan en el origen mismo del Derecho Internacional. Me refiero al viejo debate sobre la guerra justa<sup>40</sup> y a la transición argumental desde la *defensa colectiva* hacia la *seguridad colectiva*<sup>41</sup> que se encuentra en buena medida detrás de la refor-

<sup>38</sup> Por ejemplo, las Resoluciones 2131 (XV) y 265 (XXV).

<sup>39</sup> Y es que, como señalaba agudamente Carlos Taibo, caben interpretaciones extensivas de lo «atlántico», desde lo euroatlántico a lo transatlántico, que lo hagan equiparable con el planeta mismo.

<sup>40</sup> En el artículo de E. del Río en el dossier sobre Kosovo del número 94/95 de *Página Abierta*, p. 12, se pone de relieve ese argumento.

<sup>41</sup> Cfr. por ejemplo la presentación del problema Caracuel 1997: 88-90 y 250-252.

mulación contemporánea de la «intervención humanitaria» y por supuesto del pretendido deber/derecho de injerencia<sup>42</sup>. Como escribe Said<sup>43</sup>, lo más preocupante de la intervención de la OTAN en Kosovo fue lo que esta crisis auguraba para el futuro del orden mundial, la universalización del recurso a la guerra como instrumento legítimo -en cuanto guerra justa- en las relaciones internacionales, más preocupante aún si tenemos en cuenta que este tipo de guerra, como ha afirmado Richard Falk, tienen la misma estructura que la tortura, empezando por la inmunidad del agresor. Hay que tener en cuenta que el mencionado informe anual del SIPRI sostiene que la intervención de la OTAN en Yugoslavia es la prueba de que «los nuevos conflictos bélicos resultarán de la violación masiva de los derechos humanos y de las minorías y de la depuración étnica cometida por políticas nacionalistas agresivas... La comunidad internacional no podrá tolerar esas violaciones de los derechos humanos, pero sigue pendiente la cuestión de saber quién estará autorizado a obligar a un Estado a respetar derechos violados, incluyendo los de sus propios ciudadanos». En efecto, si el cometido de la Alianza no es la defensa -la legítima defensa- en sentido estricto, sino la seguridad colectiva, es evidente que las amenazas a la seguridad colectiva cobran la dimensión de objetivos de la actuación «legítima» de la Alianza, cuando eso debería hacer entrar lo dispuesto en el capítulo VII de la Carta de la ONU y, por consiguiente, quedaría reservado al Consejo de Seguridad de la ONU. Por lo demás, la cobertura que procura la «defensa» de los derechos humanos es indudable: no se trata sólo de responder frente al genocidio o la limpieza étnica, sino de algo más simple, evitar o al menos responder a la amenaza a la paz y la seguridad colectiva que entraña ese tipo de violaciones de los derechos. Por mi parte no trato de privar de fundamento alguno a semejante argumentación, sino sólo mostrar la reducción que implica que el protagonismo en la evaluación y la respuesta de la amenaza corresponda a una instancia distinta de la establecida en la Carta, el Consejo de Seguridad. Es evidente que con ese discurso se instala una lógica expansiva de la presencia de la OTAN en la sociedad global: como aseguraba irónicamente M.A. Bastenier, conforme a esa lógica, no le faltará trabajo a la OTAN e incluso no cabe descartar que tenga que terminar actuando contra sí misma.

En cualquier caso, incluso para un observador medianamente «prudente», a la reducción que subyace al tránsito de la defensa a la seguridad debe unirse otras dos:

a) Primero, la lógica de sustitución, la identificación de la seguridad internacional con

<sup>42</sup> Coincido con lo señalado a ese propósito por M. Llusia en su artículo en el dossier sobre Kosovo en el número 94/95 de *Página Abierta* (página 4 del informe).

<sup>43</sup> «Más reflexiones sobre la guerra de Kosovo» (*El País*, 30.6.99).

la versión de esa seguridad en clave de los intereses estratégicos de la Alianza (que, en realidad, a su vez supeditados en gran medida a los intereses nacionales de los EEUU). Esta lógica tiene consecuencias de enorme riesgo desde el punto de vista de la estabilidad internacional: ¿cómo ignorar el peligro para la seguridad colectiva que supone la inflexión en el proceso de integración de Rusia en ese sistema, a partir de la estrategia de marginación practicada por la OTAN respecto a Rusia (y no sólo a China)?<sup>44</sup>

b) En segundo lugar, la identificación de la prioridad de la intervención -la lógica de la urgencia- como excusa para pasar por alto la inexistencia de los presupuestos de la misma, esto es, la ignorancia del principio de legalidad (*nullum crimen, nulla poena, sine previa lege penale*). Dicho de otro modo, ¿cómo justificar la actuación de la policía para hacer efectiva una sanción, un castigo, cuando no existe ni el código ni el tribunal?

Todo ello había sido avanzado desde el punto de vista «teórico»<sup>45</sup> y se verificó con motivo de la intervención militar de la Alianza en territorio yugoslavo, que ilustró a la perfección todas esas reducciones, empezando por la básica, el hecho de haber sido llevada a cabo sin utilizar el procedimiento establecido para el uso de la fuerza de acuerdo con los principios asentados en los artículos 2.4 y 51 y en términos generales en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, sin contar con el consentimiento previo y expreso del Consejo de Seguridad, órgano ejecutivo de la Organización y único competente para estas situaciones.

Es un hecho que la actuación de la OTAN no fue respaldada por la legitimidad que le habría otorgado una resolución expresa del Consejo de Seguridad. Pero lo sorprendente -escandaloso, mejor, por parte de las propias Naciones Unidas y de su secretario general- fue la ausencia de consecuencias de este proceder dudosamente legal. No menos sorprendente fue la escenificación del fin de la campaña militar, en términos de imposición de unas condiciones de armisticio al régimen de Milosevic, condiciones gestadas por el Consejo de Seguridad paralelo, el G-7, reconvertido en G-8 por mor de la «dignidad» de Rusia. Podríamos preguntarnos, de paso, cómo es posible acordar nada con un encausado por el Tribunal Penal Internacional de Yugoslavia, antiguo garante internacional de la paz en la región, y acusado formalmente de crímenes de guerra y genocidio.

Una vez más, se impuso la lógica de los hechos, la primacía del *fait accompli* como cri-

<sup>44</sup> Así lo ponía de manifiesto M. Castells en su «Yugoslavia: las razones de una sinrazón» (*El País*, 1 de mayo de 1999).

<sup>45</sup> Cfr. Caracuel 1997, capítulo VIII.

terio fundamental de la *realpolitik*. Podemos reconocer fácilmente la sustitución de la legalidad internacional por el imperio en la toma de decisiones de la potencia hegemónica (EEUU, secundada leal y eficazmente por el Reino Unido) y de las potencias secundarias, más o menos obligadas a seguirla en estas actuaciones. El papel que le tocó en suerte a Rusia en el conflicto de Kosovo era coherente con su nuevo status de *vieja gloria*, y sobre todo con la regla áurea de la ideología de la globalización, *dinero obliga*: en este caso, el FMI manda. En cualquier caso, la política de la OTAN que supuso el ninguneo, la marginación e incluso la humillación de Rusia parece suicida<sup>46</sup>. Podría decirse que la OTAN, que buscaba nuevas misiones en coherencia con su nueva función, emprendió una operación de autojustificación que continuase el esfuerzo propagandístico desplegado durante la intervención en Kosovo y Serbia: necesita justificar que ha ganado<sup>47</sup>.

Lo que me interesa subrayar es ese argumento. En efecto, lo que considero más relevante es la inversión de un objetivo fundacional de la Organización de las Naciones Unidas y del propio Derecho Internacional, la erradicación de la guerra, del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales. El riesgo es que la nueva lógica de que hablaba la Declaración de Washington pudiera suponer *de facto* la relegitimación de la guerra, la vuelta, como decíamos al principio, al viejo argumento de la guerra justa. Y eso sería más grave sobre todo si, como nos muestra el doble rasero de la práctica internacional, el calificativo de justicia se decide en buena medida por el viejo criterio enunciado por buena parte de los clásicos a propósito de la relación entre Derecho, justicia/legitimidad y fuerza, desde Trasímaco y Calicles a Kelsen, pasando por S. Agustín o Hobbes: en no pocos casos la justicia es atributo unilateralmente decidido por la hegemonía, por el poder (no, como se dice erróneamente, por la política, en una versión peyorativa de ésta que traduce buenas dosis de ignorancia, como si la justicia pudiera ser apolítica). El instrumento que nos permite juzgar a este propósito es muy sencillo: la relación que se establece entre la Alianza y el Consejo de Seguridad a propósito del recurso a la fuerza, pues el Consejo es la clave de bóveda de la legalidad de las actuaciones que implican ese recurso extremo. Si alguna cuestión está debatida por la doctrina internacionalista es, precisamente, la de la utilización de la fuerza,

<sup>46</sup> Es elocuente el tira y afloja a propósito de la participación de Rusia en las fuerzas de IFOR, con reiterados episodios de enfrentamiento como la negativa al pasillo aéreo para dos aviones de carga Il-76 que debían transportar desde Ivanovo a Pristina a 300 paracaidistas rusos, el pasado 4 de julio de 1999, presentada como decisión de Bulgaria, Hungría y Rumanía (ocultando a la opinión pública que era la OTAN quien se había dirigido a esos países para pedirles que negaran el tránsito alegando que faltaban detalles técnicos del emplazamiento de esas tropas en Kosovo).

<sup>47</sup> Para eso, utiliza masivamente imágenes de los refugiados retornando (importa menos en qué condiciones ni qué encuentran), y de las indiscutibles masacres llevadas a cabo por los serbios (menos de las venganzas de los kosovares).

y lo cierto es que, sea cual sea la posición en el debate, uno de los puntos de acuerdo es la necesidad de una interpretación restrictiva que garantice al máximo la legalidad. Por eso el papel protagonista del Consejo de Seguridad. Lo evidente es que la Alianza no ha renunciado a alegar esa referencia, pero sin entender preceptiva una resolución expresa del Consejo autorizando ese recurso. Por eso, preocupa leer con detalle la Declaración de Washington que, lo repetiré, no puede ni debe leerse en la clave benévola del «exceso de celo» del funcionario puntilloso que intenta abarcar ámbitos de decisión que no son de su competencia. Es cierto que en esa declaración se reconoce la «responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», tal y como se afirma en el Tratado de Washington<sup>48</sup>. Pero no hay que olvidar que en ese tratado fundacional sólo se afirma que la Alianza no puede actuar en contra del Consejo de Seguridad, lo que no excluye actuar cuando el Consejo de Seguridad no se ha pronunciado expresamente en contra de tal actuación, y menos aún si se puede alegar que se trata de una actuación que defiende posiciones del propio Consejo.

Por lo demás, si tenemos en cuenta que, excepto China -a la que la Alianza humilló bombardeando su embajada, por error y también sin consecuencias graves<sup>49</sup>- y Rusia, los demás Estados con derecho a veto en el Consejo de Seguridad (y, en esa medida, con la capacidad real de llevar adelante o no, según su criterio, decisiones que determinan la legalidad de las actuaciones internacionales) coincidieron con los Estados más influyentes de la OTAN, hemos de admitir que estos Estados debían considerar que «todo queda en casa» y por consiguiente las reducciones que antes recordaba son legítimas. La argumentación más repetida es la que insistió en el carácter vicario de la OTAN respecto a la ONU, carácter reforzado habida cuenta de la inoperancia, ineficacia o incapacidad (según los grados) del Consejo de Seguridad al que se reprocha, paradójicamente, quedar preso de los principios de *realpolitik*<sup>50</sup> olvidando que esos principios fueron los que decidieron su estructura con arreglo al juego de poder de las potencias vencedoras en la II Guerra Mundial. Olvidando también otras dos paradojas, como señala Chemillier-Gendreau<sup>51</sup>, paradoja financiera interna de la Organización (su déficit es más que preocupante, sobre todo por el hecho de que la potencia hegemónica, EEUU, es el mayor deudor). Olvidando asimismo la para-

<sup>48</sup> Parte II. *Perspectivas estratégicas. Un entorno estratégico en evolución*, epígrafe 15, en relación con el artículo 7 del Tratado Fundacional.

<sup>49</sup> Y cuyo representante en el Consejo de Seguridad, Shen Guo Fang, antes de abstenerse en la votación de la Resolución 1244 afirmó que con la intervención de la OTAN en Kosovo, «en nombre de los principios humanitarios la OTAN ha provocado la mayor catástrofe humanitaria en Europa desde la II Guerra Mundial».

<sup>50</sup> Es el argumento que recogí más arriba en palabras del embajador Rupérez.

<sup>51</sup> «L'ONU, confisque par les grandes puissances», *Manière de voir/Le Monde Diplomatique*, 45/1999, p.14 ss.

doja externa: las negociaciones de paz que afectan a los conflictos más importantes son conducidas por los EEUU al margen de la ONU: los casos de Palestina, Bosnia o Kosovo así lo ilustran. Todo ello tuvo sus consecuencias en la forma en que se afrontó la crisis de Iraq.

En definitiva, el Nuevo Concepto Estratégico supuso una transformación importante en la consecución del objetivo básico de garantía de la paz, que está en el origen de la Organización de las Naciones Unidas. Si, como recogía antes, la OTAN dispone de los medios, pero no de la legitimidad originaria, que ampara por contra a la propia ONU, el argumento que se trata de desplegar es que es obvio que constituiría un despilfarro inaceptable dejar de aprovechar ese instrumento eficaz mediante la reglamentación de una cooperación mutua y escrupulosamente observante de los principios del Derecho Internacional. y que resulta evidente que los esfuerzos deben orientarse a asegurar ese objetivo y, por consiguiente, a garantizar que el desarrollo del Nuevo Concepto Estratégico se ajuste a tal condición.

#### La asimetría en la respuesta frente al terrorismo internacional por parte de los EEUU y la UE a raíz de los atentados del 11-S

Como señalé al comienzo, el segundo factor para entender la transformación del «vínculo transatlántico» es el impacto de los acontecimientos del 11 de septiembre y, sobre todo, de la estrategia adoptada por el Gobierno de los EEUU desde ese momento, una estrategia en clave de una divisoria de aguas: la respuesta eficaz ante el peligro más importante, la amenaza del terrorismo internacional.

Si tuviéramos que sintetizar la diferencia en las estrategias adoptadas en la lucha contra el terrorismo internacional, aun aceptando que existe una unanimidad en considerar este objetivo como la prioridad en la política de seguridad y defensa, podríamos escoger esta contraposición. De un lado, quienes insisten en que esa lucha es una auténtica guerra e incluso que es lícito recurrir a lo que se denomina «guerra preventiva». Sería la posición del Gobierno de los EEUU y de la «nueva Europa». De otro, quienes insisten en que ese combate contra el terrorismo debe estar presidido por el respeto al Derecho, incluso en el recurso al Derecho como la herramienta básica en el combate contra el terrorismo. Es la posición adoptada inicialmente por la UE a raíz de los atentados<sup>52</sup> y sostenida después (es decir, en la crisis abierta por la guerra en Iraq) por Francia y Alemania a la cabeza de la «vieja Europa».

<sup>52</sup> Cfr. al respecto Ramón Chornet, «La lucha contra el terrorismo internacional después del 11 de septiembre de 2001», *Revista Española de Derecho Internacional*, 2002.

En efecto, pasados más de dos años, está claro que no se debe minimizar el alcance de lo que inicialmente parecía una respuesta a los atentados del 11-S, pues la estrategia desplegada por la Administración Bush jr. ha ido mucho más allá de la respuesta a un ataque terrorista concreto, incluso mucho más allá de la lucha contra el terrorismo internacional, ya que pretende asentar las bases de otro orden mundial. Se trata, como se ha dicho, de un proyecto que, más allá del unilateralismo, parece próximo a una concepción imperial, que reclama los «derechos» de un nuevo *hegemon*, la potencia que estaría por encima de la propia ONU y, desde luego, de cualquiera de los Estados que componen la comunidad internacional. Una visión que comporta sobre todo un riesgo, el del retorno del concepto de la guerra como instrumento en las relaciones internacionales, incluso de la guerra justa. Esa dimensión instrumental del retorno a la guerra, como pieza de la concepción imperial, la de la fuerza, es la que correspondería, según la lectura nietzscheana propuesta por R. Kagan para explicar el nuevo orden internacional<sup>53</sup>, a la visión pragmática (Marte) de los EEUU en política internacional, frente a la ingenua e irresponsablemente idealista de la vieja Europa, dormida en ensoñaciones kantianas (Venus), gracias a que cuenta con el apoyo irrestricto del primo americano. Un retorno que invade también la política interna, pues supone la adopción de la lógica de la guerra en el orden interno.

A esos efectos, el procedimiento seguido se inicia aparentemente en un orden meramente interno, con la aprobación de la *USA Patriot Act* («Uniting and Strengthening America by providing Appropriate Tools required to Intercept and Obstruct Terrorism Act»), pero salta de inmediato para lanzar la propuesta de un nuevo orden bajo el mandato de los EEUU, tal y como se definió con toda claridad en el documento de 18 de septiembre de 2002 *National Security Strategy for the United States of America*, firmado por G. W. Bush, que algunos consideran, no sin razón, como la carta fundacional del nuevo orden a la par que el acta de defunción del sistema de la ONU, tantas veces dado por muerto por los halcones de su Administración (aunque en ese Gobierno la expresión parece un pleonismo), como por ejemplo Wolfowitz. El objetivo de la nueva agenda internacional resulta inequívoco incluso en la utilización de la sinécdoque reveladora: *America* (los EEUU son América, claro), *first!*

Ese nuevo orden empieza por debilitar las exigencias del Estado de Derecho en el ámbito estatal, en EEUU, pero también en otros países, incluso de la UE, como el Reino

<sup>53</sup> Cfr. por ejemplo *Sobre las causas de la guerra y la preservación de la paz* (trad. de Josefina de Diego), Turner, Madrid, 2003. Con anterioridad, desarrolló las tesis enunciadas por Huntington acerca de la diferencia entre el modelo EEUU y el de los europeos («The Loney Superpower», *Foreign Affairs*, 1999) en su muy difundido ensayo *Power and Weakness. Of Paradise and Power* (trad. castellana *Poder y debilidad*, Taurus, 2003).

Unido. Supone la implantación de una lógica de Estado de excepción en no pocos ámbitos, mucho más allá del conocido limbo jurídico que sufren los prisioneros del Delta Camp, en Guantánamo. Una lógica de excepcionalidad, supuestamente justificada por la gravedad del peligro («estamos en guerra» y, de hecho, en los EEUU se vive en ese estado de guerra) que exige medidas excepcionales para poder combatir con eficacia. Un discurso que, insisto, no puede dejar de contaminar principios básicos del Estado de Derecho, de la democracia, incluso de la política, pues significa que la lógica de la guerra sustituya paulatinamente al verdadero discurso político, más allá del viejo *dictum* de Klausewitz. En efecto, la lógica propuesta a partir del 12 de septiembre implica la imposición de la dialéctica maniquea amigo/enemigo (la concepción propuesta por Schmitt) como único discurso de la política, que contamina principios elementales de legitimidad democrática en el orden interno y en el internacional.

En el primero, en el orden interno, por su efecto de criminalización de la disidencia, de la libertad de expresión y crítica, del pluralismo. Un efecto criminalizador que ha afectado en primer lugar a los colectivos más vulnerables, los inmigrantes, los demandantes de refugio y asilo, a los que se ha extendido, en los EEUU pero también en Europa, la vieja doctrina nazi de los *Gemeinschaftsfremde*, los *extraños a la comunidad*, que propicia el recurso a lo que se ha denominado «derecho penal del enemigo», incluso el recurso a un «derecho penal de guerra».

En el segundo, por la reducción de las relaciones internacionales a la lógica del vasallaje, en la que no existe más que la hiperpotencia representante del universalismo y, frente a ella, el enemigo, de forma que los aliados son, en realidad, súbditos o mercenarios. Desaparece así la autonomía de decisión de los agentes de las relaciones internacionales que no sean los EEUU, a quienes no les queda otra opción que el dilema cornudo de alinearse tras el imperio del bien, como súbditos, no como aliados (pues no se les trata como iguales, no se les consulta, sino que se les exige adhesión, como la que prestan Blair, Aznar y Berlusconi) o tras las fuerzas del mal.

Las repercusiones sobre la UE o sobre la misma OTAN, reducidas a una función de comparsa y ahora requeridas para escoltar la nueva estrategia de *intervención preventiva*, son elocuentes, como pudo comprobarse significativamente durante la celebración en Praga de una decisiva cumbre de la OTAN, que pasó a jugar un papel secundario en el curso de los acontecimientos a lo largo del 2002, y ahora se apresta a recobrar protagonismo como leal escudera de los EEUU, al incluir la noción de *defensa preventiva* como tarea primordial, exigida por la prioridad de la guerra contra el terrorismo internacional y asumir la ampliación de su campo de acción (algo que, como hemos visto, ya se anun-

ció con ocasión de la cumbre de Washington en la que se celebró su cincuentenario) y sobre todo de su libertad de intervención, que relativiza el papel de la ONU y del propio Consejo de Seguridad.

En lo que se refiere a los efectos negativos de la estrategia norteamericana sobre la propia UE, hay que tener en cuenta ante todo la división creada en el interior de la UE (vieja y nueva Europa), incluida la mayor parte de los países que van a formar parte de la UE como consecuencia de la ampliación, como ejemplifica el caso de Polonia. Pero no menos grave es el repliegue de la UE para asimilar la estrategia de guerra contra el terrorismo de la Administración Bush jr. Así lo ejemplifica la aprobación, por parte del Consejo Europeo de la UE celebrado en Bruselas el 27 de diciembre de 2001, de cuatro medidas sobre terrorismo por el denominado «procedimiento escrito» (es decir, que son aprobadas tras circular entre los Gobiernos de los países miembros y si ninguno plantea objeción): dos «Posiciones Comunes» basadas en los artículos 15 y 34 del Tratado de la UE, la 2001/930 (OJ 2001 L 344/90), que afecta a aspectos de la política de inmigración y asilo que potencialmente podría permitir extender discrecionalmente el rechazo de peticiones de asilo y refugio en aras de la política antiterrorista, y la 2001/931 (OJ 2001 L 344/93), que en su artículo 1 (3) ofrece una definición de terrorismo que procede del acuerdo del Consejo de diciembre de 2001 al que ya me he referido, y que resulta preocupante por su falta de atención expresa a las garantías de los derechos humanos. Junto a ello, el Reglamento 2580/2001 (OJ 2001 L 344/70) que desarrolla la posición común 2001/931, y la Decisión 2001/927 (OJ 2001 L 344/83) que aplica ese Reglamento y ofrece la lista de personas y grupos terroristas a los que se prohíbe ayuda financiera o de otro tipo<sup>54</sup>.

Ese escenario de seguidismo de la estrategia impuesta por la Administración norteamericana alcanza su momento decisivo a propósito de la intervención en Iraq, decidida por los EEUU de forma unilateral y, según todos los testimonios cada vez más convincentes, con mucha antelación, y secundada primero por el Reino Unido y por España, que juega un papel determinante en la fragmentación de la posición de la UE, alegando su interpretación del vínculo transatlántico, y fomentando una quiebra escenificada también en el interior de la OTAN, donde se enfrentan las posiciones de Bélgica y Francia, a la cabeza de un grupo, contra la que representan los EEUU, el Reino Unido, España y Polonia, la cabeza de puente norteamericana en los nuevos Estados antiguos miembros del bloque soviético que, tras incorporarse a la OTAN, van a formar parte de la UE en la

<sup>54</sup> Un análisis de la posición de la UE a partir de los acontecimientos del 11-S, en Ramón Chornet, 2001, BEUR.

gran ampliación del 2004. Aunque la OTAN ha sido marginada en los dos escenarios bélicos de la guerra contra el terrorismo (Afganistán e Iraq), los EEUU imponen su doctrina sobre el recurso a la guerra y aun a las guerras preventivas, un escenario en el que sí puede desempeñar la OTAN un importante papel.

Particularmente relevante, a ese propósito, es la posición del Gobierno Aznar, que es el exponente más claro de lo que la Administración Bush jr. denomina «nueva Europa», ejemplificada en el importante discurso pronunciado por su presidente (ante la cúpula militar y 151 mandos de los tres ejércitos y de la Guardia Civil que siguen un curso de ascenso al generalato) en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), el 21 de octubre de 2003, y titulado «La política española de defensa en el mundo». En él, Aznar introdujo la noción de «ataques de carácter anticipatorio» frente a grupos terroristas que puedan suponer una seria amenaza (por ejemplo, por contar con armas de destrucción masiva). En su opinión, estas acciones cuentan con cobertura legal y son legítimas siempre que reúnan tres condiciones: «justicia en sus objetivos, proporcionalidad en los medios y respeto a los no combatientes». Esta noción de guerras preventivas es uno de los efectos más perversos de la concepción de guerra global y perpetua, denunciada entre otros por Garzón Valdés o Ramonet<sup>55</sup>.

Por el contrario, la «vieja Europa», tal y como ejemplificó la intervención del ministro de Exteriores francés Dominique de Villepin ante el Consejo de Seguridad con motivo de la crisis desencadenada por la intención del trío de las Azores de desencadenar la intervención armada en Iraq, se ha alineado en la defensa del Derecho Internacional y del papel de la ONU. Es decir, en la vigencia de la categoría jurídica de terrorismo como delito, que seguiría siendo válida para enjuiciar y responder a esos hechos y que es reafirmada como la calificación normativa adecuada no sólo por parte de las Naciones Unidas<sup>56</sup> sino también de la UE<sup>57</sup>. Es cierto que ahora, más claramente que nunca, se advierte hasta qué

punto el terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales y, por consiguiente, se considera justificado que se pongan en marcha los mecanismos que traten de asegurar ese objetivo primario, si bien siempre dentro de la estricta legalidad internacional. Pero hablamos de terrorismo, no de guerra. Una tesis que la doctrina ha sostenido casi unánimemente y que podemos resumir en las tesis de Ferrajoli, quien a su vez ha desarrollado reflexiones propuestas hace sesenta años por Kelsen, como han señalado Latorre y García Pascual: en el actual estadio del Derecho, desde la Carta de San Francisco -es decir, desde el momento de fundación de la actual etapa del Derecho Internacional-, la noción de guerra justa es, jurídicamente hablando, una contradicción en los términos. Derecho y guerra constituyen una antinomia.

Esta tesis no es nueva. Desde el día siguiente a los atentados del 11 de septiembre, algunas voces -Ferrajoli, Falk, Held- insistieron en la necesidad de evitar el recurso a la noción de guerra, tanto por lo que se refería a los atentados en sí como a la reacción frente a ellos. En el primer caso porque, por horrible que fuera la masacre, es evidente que se trataba de

<sup>57</sup> Por su parte, la Cumbre extraordinaria de Jefes de Estado y Gobierno de la UE de 21 de septiembre de 2001 acordó convertir la lucha contra el terrorismo en objetivo prioritario de la UE, bajo el impulso decidido de España que ha manifestado su propósito de convertir la lucha contra el terrorismo en la prioridad de prioridades e incluirla como objetivo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). La recién estrenada Presidencia española de la UE ha ratificado ese proyecto. Con todo, hasta hoy, la UE y en particular el Parlamento Europeo, en sus declaraciones y resoluciones, siempre ha puesto el énfasis en que se trata de una lucha desde el Derecho y por ello el respeto a los derechos humanos es la condición sine qua non de cualquier medida en este combate, algo en lo que insiste desde el comienzo el mensaje de J. de Ruyt cuando interviene en la reunión extraordinaria de la Asamblea General del 1 al 5 de octubre de 2001 como representante de la UE. Pasos decisivos en la unificación de la lucha jurídica contra el terrorismo internacional han sido los acuerdos de la Cumbre de Laeken de 27 de diciembre de 2001, relativos a la denominada *euuroorden* (orden europea de detención y entrega) que abarca un ámbito de 32 delitos, y supone el reconocimiento mutuo de toda decisión judicial y las extradiciones prácticamente automáticas entre los países miembros. La *euuroorden* entró en vigor el 31 de diciembre de 2003. Y, en la misma cumbre, el acuerdo para la elaboración de una definición jurídica común de terrorismo que entró en vigor el 31 de diciembre de 2002 (actos cometidos intencionadamente que puedan perjudicar gravemente a un Estado u organización internacional cuando se cometen con el objetivo de intimidar gravemente a una población, o de obligar a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar o no un determinado acto, o desestabilizar o destruir las estructuras políticas, constitucionales o económicas o sociales de un país o de una organización internacional) y que persigue no sólo castigar a los autores, sino también a quienes contribuyan a su financiación o suministren medios materiales o información. El Parlamento Europeo ratificó ambos acuerdos el 8 de enero de 2002, pero criticó el procedimiento para la definición de terrorismo y la elaboración de la lista de grupos y personas identificadas como terroristas. Asimismo, el Parlamento se ha pronunciado en varias ocasiones en contra de la extradición a EEUU de presuntos terroristas habida cuenta de la ausencia de garantías jurídicas elementales, como veremos después. En la reunión de ministros de Interior y Justicia de la UE celebrada en Santiago, el 15 de febrero de 2002, se adoptó el acuerdo de negociar ese acuerdo de extradición con los EEUU aunque con la salvaguarda de los derechos y garantías mencionados. Asimismo, siete de los 15 miembros de la UE acordaron adelantar la entrada en vigor de la *euuroorden* a marzo de 2003 (España, Reino Unido, Francia, Alemania, Portugal, Bélgica y Luxemburgo).

<sup>55</sup> «La guerra como discurso político del imperio», a propósito de Ignacio Ramonet, *Guerras del siglo XXI. Nuevos miedos, nuevas amenazas*, Mondadori (col. Arena Abierta), Barcelona, 2002 (190 pp.).

<sup>56</sup> Todas las resoluciones del Consejo de Seguridad a raíz de estos atentados identifican los actos como terrorismo internacional y evitan hablar de la guerra, aunque admiten que se ha producido un hecho frente al cual se reconoce de inmediato el derecho a la legítima defensa individual y colectiva, siempre en los términos de la Carta, es decir, los enfocan como siempre se han analizado los actos de terrorismo y en ese sentido se invocan resoluciones anteriores en esa materia: así lo hace la Resolución 1368 (2001) adoptada el 12 de septiembre de 2001, ratificada en esos términos por las Resoluciones 1373 (2001) de 28 de septiembre de 2001, 1377 (2001) de 12 de noviembre de 2001. Por su parte, la Asamblea General, desde la condena inicial de los ataques (Resolución de 12 de septiembre de 2001. A/RES/56/1), sigue la misma interpretación, como puede verse en la Reunión Plenaria sobre «Medidas para eliminar el terrorismo internacional» de 1 a 5 de octubre de 2001, reiterada el 19 de diciembre de 2001.

actos de terrorismo. Y precisamente esto hacía absolutamente inapropiado y, aun más, injustificado lo segundo, es decir, hablar en términos de guerra como respuesta. Porque la respuesta legítima frente al terrorismo, en términos jurídicos, es absolutamente diferente del recurso a la guerra.

El primer y fundamental argumento a favor de una respuesta jurídica frente al terrorismo, a pesar de las dificultades, es que de esa forma resulta fácil comprobar si se respetan los límites de legitimidad, porque la referencia al Derecho es clara, es decir, no hay combate legítimo frente al terrorismo fuera de las reglas que el Derecho, el Estado de Derecho, impone a esa respuesta. Sin embargo, en el caso de la guerra sólo metafóricamente cabe hablar de legitimidad y sólo de forma muy relativa puede decirse que el Derecho aspire a gobernar la guerra, a someterla. Ya hemos visto cómo los acontecimientos se han deslizado por la pendiente resbaladiza que lleva de uno a otra.

A ese deslizamiento ha contribuido, entre otras cosas, el concurso inestimable de la OTAN que, invocando la aplicación del artículo 5 de su Carta fundacional, es decir, la existencia de una *agresión armada exterior* contra uno de los Estados parte, puso a disposición del principal socio todos los recursos militares y diplomáticos de los Estados miembros. Se cumplía así un riesgo que ya se señaló apenas se celebró la cumbre de Washington que sancionaba el nuevo concepto y la nueva estrategia de la OTAN y hacía de ésta un gendarme o una fuerza armada con patente de corso para acudir a cualquier conflicto en el globo.

Sin embargo, las críticas al lenguaje de guerra fueron descalificadas por quienes veían en ellas un ejemplo de la consabida actitud académica de quienes viven encerrados en sus torres de marfil y, sobre todo, por quienes inmediatamente se sumaron al coro del «prietas las filas» que ha arrasado como un huracán la opinión pública y trata de obligar a cada quien a tomar posición en términos maniqueos, tal y como los formuló explícitamente el presidente Bush en una de sus primeras intervenciones ante el Congreso de los EEUU: «Con nosotros, o contra nosotros». Senese, Falk, Ferrajoli, insisten en que ese es uno de los peores *efectos colaterales* de la crisis, una nueva manifestación de pensamiento único que constituye una amenaza letal para la democracia.

Aunque canse, hay que volver sobre la evidencia: no hay guerras justas. Incluso en el supuesto de defensa inmediata contra la agresión, las actuales condiciones de la guerra hacen imposible en la práctica atribuirle el calificativo en cuestión. Por mucho que filósofos y moralistas, juristas y politólogos se embarcaran de nuevo a desempolvar ese viejo concepto a raíz de la necesidad de legitimar la guerra del Golfo y los supuestos denominados de «intervención humanitaria», es claro que se trata de fenómenos diferentes, y ello no significa, desde luego, que la cuestión de la intervención humanitaria sea a su vez

fácil de argumentar. De nuevo Ferrajoli es quien, a mi juicio, ofrece más claramente los argumentos.

El problema estriba en que los cambios que afectan tanto a los elementos conceptuales de la guerra como a las circunstancias de su ejercicio y desarrollo son de tal calibre que las guerras resultan hoy irreconocibles en el molde de la teoría clásica de la guerra y aún más en los intentos de someterla a reglas, para «civilizarla»: *el ius ad bellum*, el derecho a la guerra que estuvo en el origen moderno del Derecho Internacional, es cuestionado en su raíz.

En ese ya aludido momento fundacional de la etapa contemporánea del Derecho y las relaciones internacionales, la fundación de la Organización de las Naciones Unidas, los autores de la Carta dejan claro en su Preámbulo que la ONU tiene como razón de ser «acabar con el flagelo de la guerra», y enuncian así la incompatibilidad conceptual entre Derecho y guerra. Incluso el sector del Derecho Humanitario que se corresponde con un auténtico *ius in bello*, aparece cada vez más como relativizado, pues las experiencias más recientes muestran la dificultad de proteger a la protección civil en conflictos bélicos en los que se busca ante todo la seguridad de las fuerzas armadas (los bombardeos a gran altura y con «bombas inteligentes» en Iraq y sobre todo en Kosovo), con la coartada de la supuesta «precisión quirúrgica» de esas operaciones. El sueño de practicar una guerra limpia y rápida es una pesadilla.

Ya hemos dicho que la lucha contra el terrorismo internacional no es un cheque en blanco para el recurso a la fuerza, y no debe justificar, ni siquiera con el argumento de mal menor, de *efectos colaterales*, consecuencias letales para la democracia, como la criminalización de la disidencia, la reducción de los principios y reglas de juego del Estado de Derecho, la suspensión de garantías básicas de los derechos fundamentales como el *habeas corpus*. No se mejora la guerra si no es acabando con el recurso a la guerra. Eso está muy lejos, pese a que las condiciones del proceso de globalización de la justicia parecen situarnos en mejor posición que nunca antes para avanzar decididamente hacia ese objetivo. Por eso, no basta con decir no, aunque esa es la condición *sine qua non*.

Nuestro problema fundamental es la vuelta atrás en la antinomia. Tras la Segunda Guerra Mundial, y aún más tras las guerras mediáticas (la del Golfo, la de Kosovo, la de Afganistán, la de Somalia, y sobre todo la de Iraq), la experiencia de la guerra es una experiencia común al género humano y por eso nadie de nosotros puede escapar a ese horrible patrimonio común. Todos hemos visto a los niños mutilados, como Alí, nadie puede ignorar que la guerra es el *mal*. Y sin embargo, entramos en una era que ha roto ese tabú. Hemos roto también el principio básico de universalidad de los derechos humanos, que vuelven a la dicotomía derechos de los ciudadanos (del imperio) frente a los derechos humanos de quienes sólo son seres humanos, y que se convierten en la coartada para la guerra justa,

siempre de doble rasero. De esa forma, como recuerdan S. Senese y R. Falk, hemos quebrado las piedras angulares del modelo de orden internacional en el que vivíamos.

### Acerca del futuro de la política de seguridad y defensa de la UE, tras la guerra en Iraq

La forma más sencilla (y posiblemente también la más simplista) de presentar el actual «equilibrio de fuerzas» entre los EEUU y la UE es, a mi juicio, examinar cuáles han sido los análisis y las propuestas formuladas por la Administración Bush jr. (por sus principales estrategias) a propósito de la intervención en Iraq y del desarrollo de los acontecimientos en ese país desde que el presidente norteamericano anunciara imprudentemente el fin de la campaña bélica, y confrontarlo a su vez con las tomas de posición de los representantes de la UE (no siempre armónicas), en particular las del alto representante Sr. Solana.

Esa contraposición se hizo patente a finales de 2003, cuando, en su comparecencia ante los medios de comunicación con motivo de la visita oficial del presidente Bush al Reino Unido, pero también para responder a los sangrientos atentados en Turquía, Bush y Blair recordaron solemnemente que estamos empeñados en una «guerra a muerte», de larga duración, contra el terrorismo. Y concretamente Bush subrayó la necesidad del recurso a lo que denominó *fuerza benéfica*, para hacer frente a terribles amenazas contra las que no tenemos otro recurso, es decir, para detener el horizonte apocalíptico de un «Armageddon» con el que el terrorismo internacional y la proliferación de armas de destrucción masiva (algo no sólo selectivo -Israel y los aliados de los EEUU no cuentan-, sino inconsistente en el caso de Iraq, según todas las evidencias, hoy) pretende golpearnos. La guerra en Iraq habría sido un ejemplo del uso de esa *fuerza benéfica*.

Mientras tanto, decenas de miles de manifestantes reiteraron por las calles de Londres lo que un polémico eurobarómetro del mes de octubre de 2003 señalaba: en opinión de una amplia mayoría de europeos, el mayor peligro para la seguridad del mundo lo representan hoy Israel y los EEUU. La amenaza del Armageddon provendría también verosímilmente de Sharon y Bush, incluso más que de los líderes de AlQaeda.

La contraposición entre las dos posturas puede simbolizarse en la insistencia de un lado en la estrategia de «guerra contra el terrorismo» (una guerra interminable) y de otro en la defensa de la primacía del Derecho Internacional y específicamente del sistema de seguridad colectiva de la Carta de la ONU, y del papel de la ONU. La respuesta de una ciudadanía que expresamente rechazaba que la guerra en Iraq tuviera el respaldo de la opinión pública. Una respuesta eminentemente *política* para desnudar las carencias de una vieja

política, disfrazada de novedad. Una respuesta que es también una reivindicación del papel del Derecho, del Derecho Internacional y de las organizaciones internacionales, y una denuncia del recurso a la guerra desde argumentos jurídicos, más incluso que políticos. Una alternativa frente a la aparente «nueva era de las relaciones internacionales», abierta no con la caída del muro, sino con la estrategia global desplegada por la Administración Bush a partir del 12 de septiembre de 2001.

Lo cierto es que el mundo hoy, seis meses después de que Bush declarase acabada la campaña militar en Iraq, y apenas dos años desde el 11 de septiembre de 2001, parece mucho más inseguro. Bien puede decirse que la evolución de los acontecimientos ofrece razones para pensar que el terrorismo internacional ha conseguido buena parte de sus objetivos. No sólo por esa incertidumbre, sino sobre todo en términos de desestabilización de la comunidad internacional, de cuestionamiento de principios básicos del Derecho Internacional y de las reglas de juego del sistema de las Naciones Unidas, es decir, de pérdida del consenso en torno a esos principios. Probablemente el más pernicioso de esos efectos ha sido la recuperación del recurso a la guerra como un instrumento aceptable, incluso justo, en las relaciones internacionales.

Pero el balance de las consecuencias de la guerra de Iraq para el futuro del Derecho y de las relaciones internacionales no es sólo negativo. Como ha recordado entre otros De Lucas, citando a Hölderlin, en estos momentos de máximo peligro es cuando llama a nuestras puertas la esperanza, y, como alguno de los autores del libro, pone el acento en la importancia del fenómeno que evocaba al comienzo, ese contrapoder global, según la expresión acuñada por el *New York Times*, que es la opinión pública mundial, que ha utilizado de forma innovadora los medios de la globalización de la información y las telecomunicaciones -Internet- para dar un paso quizá decisivo hacia otra ciudadanía, la que necesita como sustrato un modelo de comunidad mundial como el propuesto por quienes sostienen que la cosmópolis no depende tanto de los esfuerzos de los Estados sino de la conciencia de los ciudadanos de que son cada uno de ellos los sujetos de esa nuevo sujeto político internacional: es decir, que la vía al cosmopolitismo empieza por los ciudadanos cosmopolitas.

La pregunta es si ello basta para sostener que la ONU y el actual sistema de relaciones internacionales, incluido el Derecho Internacional, tienen futuro. Mi respuesta, frente a tantos «realistas» enterradores de todo el orden anterior a esta guerra, al que consideran caduco, es que creo que se impone justamente la consideración opuesta. La alternativa a esta ONU, a este Derecho Internacional, no puede ser el orden imperial de la superpotencia al que se pliegan quienes aspiran a obtener sus concesiones, a repartirse migajas. Si la

opción más visible para el futuro en el orden internacional es el imperio norteamericano y sus protectorados, el rasgo básico de ese orden global hegemonizado por la potencia global será la guerra civil global, la ley del más fuerte, la negación de la idea de democracia, de Estado de derecho y de paz, porque al soberano absoluto -y eso es el imperio, *solutus a(b) legibus*- no le gusta la idea del control, del Derecho. Eso supone también, como ha subrayado Ferrajoli, la abdicación de la razón.

Parece evidente, también con Ferrajoli, que la alternativa a ese futuro de las relaciones internacionales construido a medida del imperio no puede ser otra que la afirmación de la democracia y el Derecho. Por eso, la opción *real* es profundizar en esa ONU, en ese Derecho Internacional, en la garantía. Profundizar supone transformar, sí, pero aceptando que las modificaciones se hacen para adaptar el espíritu original a las nuevas necesidades, pero no para abandonar ese espíritu. ¿Y cuál es? El mismo que nos recuerdan reiteradamente los autores de estas páginas y que se resume en dos principios: la prohibición del recurso a la guerra, que, desde la Carta, es un ilícito jurídico internacional, y la igual dignidad de todos los seres humanos.

Desde esa raíz, la ONU es la instancia apropiada para desarrollar esos dos principios, y, en todo caso, debe dotársele de medios más eficaces, lo que es un problema de voluntad política, no de naturaleza jurídica de la institución. Las reformas de las competencias del Consejo de Seguridad, de su composición, de la institución del veto, de las competencias de la Asamblea General y del secretario general, la puesta en acción del Comité de Estado Mayor dependiente del Consejo, el desarrollo de agencias como la FAO o la OMS, la institucionalización de otra agencia dependiente de la ONU que supervise las transacciones financieras, la dotación de medios para el afianzamiento de la Corte Penal Internacional, la articulación de instituciones y programas que aseguren lo que es patrimonio común de la humanidad -que no *res nullius* para provecho de los avisados- y la prohibición de lo que son amenazas globales (y la primera, las armas) son, probablemente, iniciativas necesarias, pero en modo alguno significan que la ONU deba convertirse en una ONG y ser sustituida por la OTAN o por un Consejo mundial pilotado por los EEUU. Es en aquel sentido en el que debemos trabajar si apostamos por la vigencia de los principios de legitimidad en los que se apoya la posibilidad de una paz si no perpetua y global, sí duradera y generalizada.

A la luz de esas consideraciones, quisiera formular, por último, algunas sucintas reflexiones acerca del futuro del vínculo transatlántico en el marco de la política de defensa de la UE. A esos efectos, no podemos ni debemos dejar de lado la cuestión de la formulación de los objetivos mismos de la Política de Seguridad y Defensa de la UE enmarcada en la Política Exterior y de Seguridad Común (PESD y PESC), un asunto que entre otras cosas

exigiría analizar la disparidad de opiniones y de recursos presupuestarios asignados a ese propósito en los diferentes Estados miembros y la resistencia de algunos de ellos a postular un modelo europeo de defensa y seguridad propio, es decir, autónomo. Eso no necesariamente significa que la UE debiera renunciar a su participación en la OTAN, según la tesis que enfrentaría la fortaleza de la UEO con la permanencia en la OTAN.

A los efectos de ese análisis y a fin de tratar de sintetizar, creo que podemos servirnos de dos referencias. En primer lugar, el proyecto de Tratado Constitucional de la UE (comúnmente denominado Constitución Europea). Más específicamente, la sección 2, titulada «Política de seguridad y defensa común», incluida dentro del capítulo II («Política exterior y de seguridad común») del título V («De la acción exterior de la Unión»). Además, el documento «Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad», presentado por el alto representante Sr. Solana el 12 de diciembre de 2003.

Por lo que se refiere al primero, se aborda una definición de los objetivos, competencias y procedimientos, con el protagonismo del Consejo y del ministro de Asuntos Exteriores que preside el Consejo de Asuntos Exteriores (arts. III-190 y 191 y ss), junto a un Comité Político y de Seguridad (art. 203), pero con intervención del Parlamento (art. 200). En el ámbito de la Política de Defensa y Seguridad Común, se crea el Organismo Europeo de Armamento, investigación y capacidades militares (art. 207), organismo que actúa cuando un Estado miembro en el círculo de cooperación estructurada que prevé el artículo I-40.6 es agredido y reclama ayuda de los otros Estados parte. Es significativo asimismo que, al definir las misiones en las que la Unión puede recurrir a medios militares (art. 205, al comienzo de la Sección 2), se menciona específicamente que «todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, incluso mediante el apoyo prestado a terceros Estados para combatirlo en su territorio».

Pero lo que resulta a mi juicio más relevante son dos elementos relativamente novedosos y que pueden incidir en la definición del vínculo transatlántico.

El primero es el texto del artículo 201.1: «Los Estados miembros coordinarán su actuación en las organizaciones internacionales y con ocasión de las conferencias internacionales. Los Estados miembros defenderán en esos foros las posiciones de la Unión. El ministro de Asuntos Exteriores de la Unión organizará dicha coordinación» (el subrayado es mío).

El segundo es la incipiente formación de una estructura de cooperación militar desarrollada y propia: como es sabido, en la Sección 2 se concreta la posibilidad advertida en el artículo I-40.6 de una UE a dos velocidades en los que se refiere a la coordinación de defensa: es la cooperación estructurada a la que pueden acceder los Estados «que respon-

den a criterios elevados de capacidades militares y desean acometer compromisos más vinculantes en este ámbito con miras a misiones más exigentes» (art. 208).

En cuanto a la memoria presentada por el alto representante Sr. Solana, los elementos más interesantes a destacar, en mi opinión, son los siguientes: ante todo, la afirmación categórica de que los problemas a los que se enfrenta el mundo no pueden acometerse desde una perspectiva unilateral, ni siquiera por parte de la potencia hegemónica. Junto a ello, la reafirmación de la voluntad de la UE como actor en el escenario político internacional. Además, la definición de los problemas, que aunque comienzan con el del terrorismo y las armas de destrucción masiva, incluyen otros que amplían notablemente la noción de seguridad, en línea con la concepción de la seguridad humana que enfatiza los riesgos que representan el hambre, la miseria y las enfermedades como el SIDA. La UE señala los objetivos prioritarios, en los que se incluye la referencia al conflicto en Palestina e Israel, y apuesta con énfasis por un enfoque decididamente multilateral. En ese marco de referencia, las relaciones transatlánticas y el papel de la OTAN son reafirmadas positivamente: se enuncia con toda claridad que «la relación transatlántica es insustituible. Actuando juntos, la Unión Europea y los Estados Unidos pueden constituir una fuerza extraordinaria en pro del bien del mundo. Nuestro objetivo ha de ser una asociación eficaz y equilibrada con los EEUU. Ello constituye un motivo adicional para que la UE siga desarrollando sus capacidades y gane en coherencia». Por eso, se reafirma que «los dispositivos permanentes UE-OTAN, en particular Berlín Plus, refuerzan la capacidad operativa de la UE y proveen el marco de la asociación estratégica entre ambas organizaciones en materia de gestión de crisis. Todo esto refleja nuestra determinación común de asumir los retos que plantea el nuevo siglo», pero al mismo tiempo se subraya que esas relaciones han de enmarcarse en un contexto global bajo el predominio de la ONU y junto a otras organizaciones internacionales y no excluir otras relaciones privilegiadas, singularmente con Rusia. La UE, «cuyo gasto en defensa superará los 160.000 millones de euros», debe apoyar a la ONU y se compromete a reforzar su papel.

RAFAEL MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE

**Situación de los países candidatos e  
implicaciones sociales para la futura  
Unión Europea**

Honoré Daumier, *La Sopa*.

Atendiendo a los valores agregados analizados en este número, no parece que esta ampliación vaya a suponer la aparición de una ola de dumping social que amenace con el mantenimiento del Estado de Bienestar de los Estados miembros. La diferencia fundamental entre los países candidatos y éstos no está, como hemos visto, en su disposición a dedicar recursos a la política social, sino en su bajo nivel de renta. De hecho, como hemos visto, algunos países candidatos muestran un perfil más acorde con el «modelo social europeo» que alguno de los Estados miembros. El problema, en todo caso, es su bajo nivel de renta y el impacto que ello pueda tener sobre la competitividad de algunos sectores concretos, y no su intención de utilizar la infraprotección social para competir con la UE.

## Introducción

La quinta ampliación de la Unión Europea se diferencia en numerosos factores de las anteriores ampliaciones: más países, de menor nivel de desarrollo e inmersos en un intenso proceso de cambio (excepto en los casos de Chipre y Malta), del que la integración en la UE, aunque actúe como catalizador de gran parte de los cambios, es tan sólo uno de los elementos. La fuerte diferencia en renta per cápita, el 45% de la media europea en 2002 para el conjunto de 13 países en situación de acceso o pre-acceso a la UE, se refleja en toda una serie de indicadores sociales, incluyendo aspectos relacionados con sus necesidades y política social. Las presentes páginas tienen como objetivo analizar la situación en el marco de la política social de los países candidatos, centrándonos en los antiguos países de economía planificada (todos excepto Chipre, Malta y Turquía) sometidos, desde algo más de una década, a un fuerte proceso de transformación con implicaciones importantes en materia de bienestar social. Asimismo se analizará el posible impacto de la ampliación en el desarrollo futuro de la política social europea.

Para ello, en una primera parte se expondrá, brevemente, cuáles eran las características de la política social en los países socialistas. Posteriormente, se examinará cuál ha sido el impacto social de la transición y la situación actual de los países candidatos. Por último, la comparación entre las características de los sistemas de protección social de los países candidatos y los Estados miembros de la UE nos permitirá reflexionar sobre las perspectivas de futuro de la política social comunitaria en una Unión de 27 miembros y más de 450 millones de habitantes.

## Características de la política social en los países socialistas

Los países de economía planificada formaban un conjunto heterogéneo tanto en lo que se refiere a su nivel de desarrollo como en lo relativo a la forma concreta de gestionar los asuntos económicos. Así, por ejemplo, tomando 1990 como año de comparación, el PIB per cápita en PPA de los países con menor renta como Armenia o Tajikistán se situaba en alrededor de un tercio del PIB per cápita de la Federación Rusa, mientras que Hungría alcanzaba el 93% y Polonia poco más de la mitad (56%). En lo que se refiere a la estructura productiva, las diferencias también eran significativas, de forma que mientras que el empleo agrícola suponía para la misma fecha una cuarta parte del empleo total en Polonia, en Checoslovaquia o en la Federación Rusa no llegaba al 15%. De igual modo, en países

como Polonia y en menor medida Hungría existía un sector privado de cierto tamaño que aportaba un 28% del PIB en el primer país y un 20% en el segundo (Boris y Noel, 1996), mientras que en Rusia, Moldavia, Letonia o Bulgaria se situaba alrededor del 10%. Las diferencias también se reflejan en otros indicadores, como la prima de tipo de cambio en el mercado negro, que reflejaría desajustes entre el tipo de cambio establecido y el tipo de cambio «real», con valores del 47% para Hungría frente al 728% de Rumanía (con una media de los países candidatos de 339% y 1.828% para Rusia)<sup>1</sup>.

En todo caso, estas fuertes diferencias no eliminan la existencia de ciertos elementos comunes en lo que se refiere a la forma de gestionar la economía y de entender la política social. Entre las características comunes de los antiguos países socialistas europeos, PECO, en materia de política social destacan:

1. Claramente el sistema de protección social en las economías de planificación central estaba condicionado por la existencia de *pleno empleo* mediante la garantía de un puesto de trabajo para cada persona, independientemente de las necesidades de mano de obra que a lo largo del tiempo pudieran tener las empresas u organismos estatales que empleaban a los trabajadores. Así, en 1988 el empleo en el sector público medio del conjunto de países socialistas se situaba en el 90%, con Checoslovaquia a la cabeza con el 98,8% y Polonia, en el otro extremo, con el 70,4%, frente a una media de los países de la OCDE para la misma fecha del 21% (Milanovic, 1994). Ello explica que al referirse a las economías de planificación central fuera común hablar de la existencia de «desempleo encubierto», o subempleo, en el sentido de un exceso de plantillas y por lo tanto una baja productividad del trabajo, pero no de desempleo. Sin embargo, si bien el desempleo y el subempleo se pueden interpretar como fenómenos con implicaciones similares en términos de eficiencia productiva, puesto que en los dos casos se infrutiliza el factor trabajo disponible y por lo tanto se alcanza un PIB inferior al potencial, desde el punto de vista social las diferencias son importantes, ya que en un caso se garantiza el acceso a rentas de trabajo y en otro caso no. Como contrapartida, y asociado a la baja productividad y los relativamente altos niveles de acumulación, los niveles salariales eran relativamente bajos, si bien su poder adquisitivo se veía reforzado por la *existencia de subvenciones para los bienes de primera necesidad y la existencia de servicios básicos proporcionados por las empresas* que cubrían necesidades que iban desde la vivienda, guarderías o calefacción hasta el acceso a colonias de vacaciones. Curiosamente, en lo que a esto respecta, las empresas en las economías de planificación central se comportaban como aquellas empresas que a principios del siglo XX practicaban en los

países de economía de mercado una variante de capitalismo paternalista que desaparecería con el aumento del poder sindical, la transformación de concesiones unilaterales en contrapartidas negociadas, el incremento de la protección social y la conversión de las ventajas en especie en aumentos salariales.

2. Los jubilados disfrutaban de pensiones generosas en términos relativos con el salario medio, situándose alrededor del 55-60% de éste en los PECO y ligeramente más bajo, el 40%, en Rumanía, Bulgaria y la Unión Soviética.

3. Sanidad y educación universal, con buenos indicadores en términos de recursos (camas, doctores, etcétera), pero con problemas de racionamiento y deterioro de la calidad (listas de espera) e incentivos (bajos salarios a los profesionales), asociados a situación de pagos privados encubiertos.

4. Existencia de un sistema generoso de ayudas familiares, que además de facilitar la participación de la mujer en el mercado de trabajo, reflejaba la máxima comunista de «a cada cual de acuerdo con su necesidad». Como se puede ver en el cuadro 1, las prestaciones familiares en los países socialistas eran significativamente más altas que en los países capitalistas, incluso en aquellos con un Estado de Bienestar desarrollado, llegando a constituir una parte fundamental de los ingresos familiares.

CUADRO 1  
IMPORTANCIA DE LAS PRESTACIONES FAMILIARES  
(FAMILIAS CON DOS HIJOS, 1988)

País	Prestaciones familiares como% de los ingresos medios
Hungría	24,9
Bulgaria	20,0
Checoslovaquia	19,6
Polonia	17,0
Austria	16,9
Bélgica	10,7
Países Bajos	9,0
Reino Unido	8,2
Francia	6,5
Italia	5,4
EEUU*	0,0

\* No existe un programa de prestaciones universal.

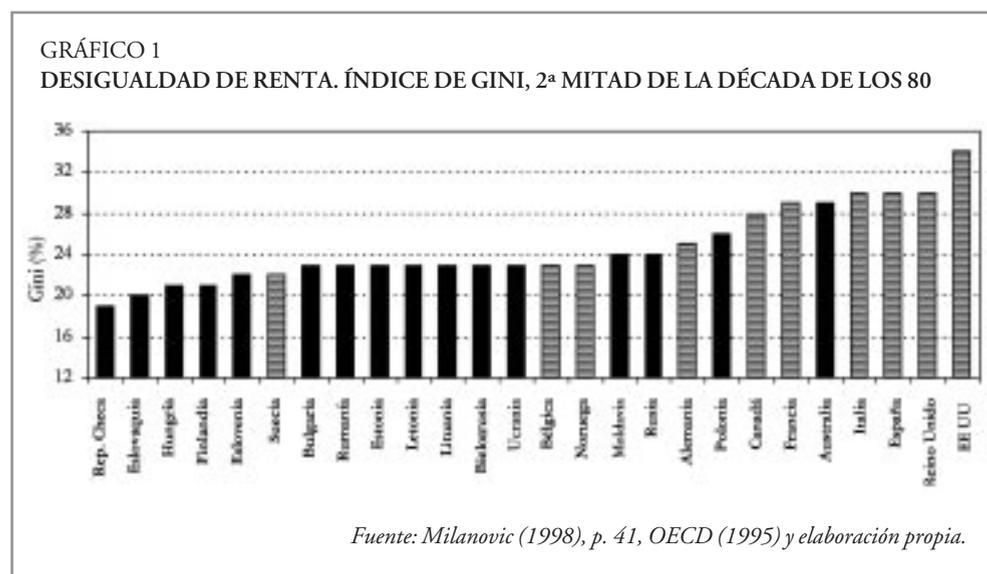
Fuente: Sipos (1994), citado en Milanovic (1997), p. 21.

<sup>1</sup> IMF(2000), p. 115.

5. Ausencia de sistemas de asistencia social. Puesto que todos los ciudadanos del país tenían garantizado acceso al trabajo y a través de éste a toda una serie de prestaciones sociales complementarias, los pobres, los excluidos, se asociaban con algún tipo de desviación social. En todo caso, en los años inmediatamente anteriores a la transición se estima que la pobreza era muy minoritaria, en términos comparativos con los países de economía de mercado, situándose entre el 3 y el 7% de la población según los países (ligeramente superior en Albania y Rumanía).

6. Menor disparidad salarial, especialmente entre trabajadores manuales y no manuales. Menor diferencia que, a su vez, respondía a la clásica distinción marxista entre trabajo productivo e improductivo.

7. La combinación de todos estos factores arroja como resultado la existencia de bajos niveles de desigualdad, incluso cuando se incorporan los privilegios de la *nomenclatura* o elites gobernantes. Así, como se puede ver en el gráfico 1, los antiguos países de planificación central tenían antes de la crisis del sistema una desigualdad inferior a la existente en los países de economía de mercado. Inferior incluso de la existente en aquellos países con un fuerte desarrollo del Estado de Bienestar, y por lo tanto con una actividad redistribuidora de la renta significativa por parte del Estado. De hecho, a finales de la década de los 80, sólo Suecia tenía una distribución de la renta comparable, en términos de igualdad, a la de los países socialistas, aunque el perfil de igualdad se alcanzara por mecanismos muy distintos (a través del juego de impuestos y transferencias en este caso).



### Transición económica y bienestar social

Con el hundimiento de la Unión Soviética, el conjunto de países de economía planificada ponen en marcha un proceso de cambio con la intención de transformar sus economías basadas en la planificación, el mandato y la propiedad estatal en economías organizadas alrededor del mercado, el intercambio y la propiedad privada. Un cambio del que no se conocían experiencias previas, y para el que las sociedades socialistas estaban escasamente preparadas, al no contar en la mayoría de los casos con generaciones en activo que hubieran tenido experiencia vital en ese tipo de sociedades. De hecho, del conjunto de países en transición, sólo en China e Indochina el número de años de planificación central es inferior a una generación (29 años en China, 15 en Camboya y 11 en Laos, por ejemplo -contando hasta que empieza la transición-). Por el contrario, en Europa el número mínimo de años es de 41 en el caso de Polonia, 51 en el caso de los países bálticos y 74 en el caso de Rusia (De Melo *et al.*, 1997). Como señala Stiglitz (2002), el reto era impresionante: había que pasar de un sistema de precios fijados con criterios políticos a un sistema de precios libres, había que crear mercados y el marco institucional necesario para que éstos funcionen satisfactoriamente, había que privatizar la propiedad en manos del Estado y facilitar la aparición de un nuevo tipo de empresario capaz de movilizar los recursos hasta entonces infrautilizados. Pero al igual que los retos eran enormes, también lo eran los recursos disponibles para afrontar la transición: sociedades en muchos casos con un alto nivel educativo y alto (aunque equivocado) desarrollo industrial.

A riesgo de simplificar en demasía, podemos decir que el debate sobre la estrategia más adecuada para llevar a cabo tamaña tarea se centraba no en lo que había que hacer, sino en cómo hacerlo, y fundamentalmente en la velocidad y proceso a seguir. Es decir, en el escalonamiento de las distintas fases de actuación. Por un lado, algunos economistas e instituciones, entre ellas el FMI, defendían la idoneidad de una transformación radical, rápida y simultánea en todos los frentes de cambio, una especie de «big bang» o «ducha fría» que a modo de terapia de shock redujera el tiempo de sufrimiento de las sociedades en transición y adelantara el momento en que éstas estuvieran listas para crecer. Recordemos que se pensaba que una vez realizadas las actuaciones pertinentes los países podrían, por fin, utilizar todos los recursos tan ineficientemente usados bajo el comunismo y por lo tanto situarse en una senda de crecimiento rápido. En coherencia con ello se defendía una privatización rápida y una liberalización de precios inmediata. Por el contrario, desde el otro extremo se defendía una estrategia más gradualista, en la creencia de que una velocidad excesiva podía conducir al desastre económico y a la regresión política. Aunque no todos los países siguie-

ron el mismo ritmo de reformas, se puede decir que la visión de terapia de choque triunfó, generando unos resultados, sin embargo, más acordes con los avanzados por sus críticos que con los esperados por sus defensores. Veámoslos:

1. *Hundimiento de la producción.* Todos los analistas esperaban que a corto plazo la transición a la economía de mercado provocaría una contracción de la economía, lo que no se esperaba es que ésta fuera ni tan intensa ni tan persistente. Como se puede ver en el cuadro 2, la caída en PIB no sólo ha sido intensa, un 22% de media en los países de la Europa Central y Meridional y Báltico, PECMB; y un 50% en los países de la Comunidad de Estados Independientes, CEI, sino más prolongada de lo esperado, de forma que tras una década de transición sólo Albania, Hungría, Polonia, Rumanía y Eslovenia tenían una producción real superior a la existente 10 años antes.

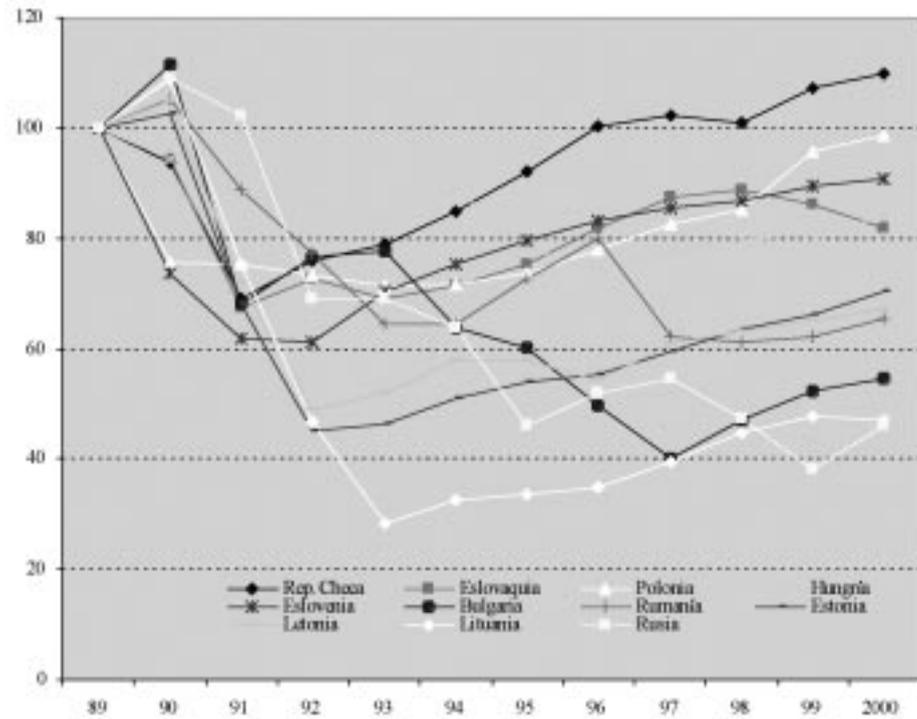
País	Número de años consecutivos de caída del PIB	Caída acumulada del PIB (%)	PIB real 2000 (1990 = 100)
<b>PECMB</b>	3,8	22,6	106,5
-Albania	3	33	110
-Bulgaria	4	16	81
-Croacia	4	36	87
-Rep. Checa	3	12	99
-Estonia	5	35	85
-Hungría	4	15	109
-Letonia	6	51	61
-Lituania	5	44	67
-Polonia	2	6	112
-Rumanía	3	21	144
-Eslovaquia	4	23	82
-Eslovenia	3	14	105
<b>CEI</b>	6,5	50,5	62,7
-Bielorrusia	6	35	88
-Moldavia	7	63	35
-Federación Rusa	7	40	64
-Ucrania	10	59	43
<b>CAÍDA DEL PIB DURANTE LA GRAN DEPRESIÓN 1930-34</b>			
-Francia	3	11	
-Alemania	3	16	
-Reino Unido	2	6	
-EEUU	4	27	

*Fuente: World Bank (2002), p. 5.*

Sorprende también la intensidad de la caída que hace que en el año 2000 el PIB ruso sea tan sólo dos tercios del correspondiente a 1990, una crisis mucho más intensa que la experimentada por los países occidentales durante la Gran Depresión. La duración e intensidad de la recesión sorprenden aún más cuando precisamente los valores de producción de partida eran mucho menores a los potenciales, debido a la ineficiente utilización de los factores disponibles asociada al sistema de planificación central. Es interesante señalar que el país que experimenta una menor caída de su PIB y durante menor tiempo, Polonia, es un país que optó por un escalonamiento de la reforma y su aplicación gradual en vez de simultánea en todos los campos, rechazando la línea defendida por el FMI (Stiglitz, 2002, p. 181).

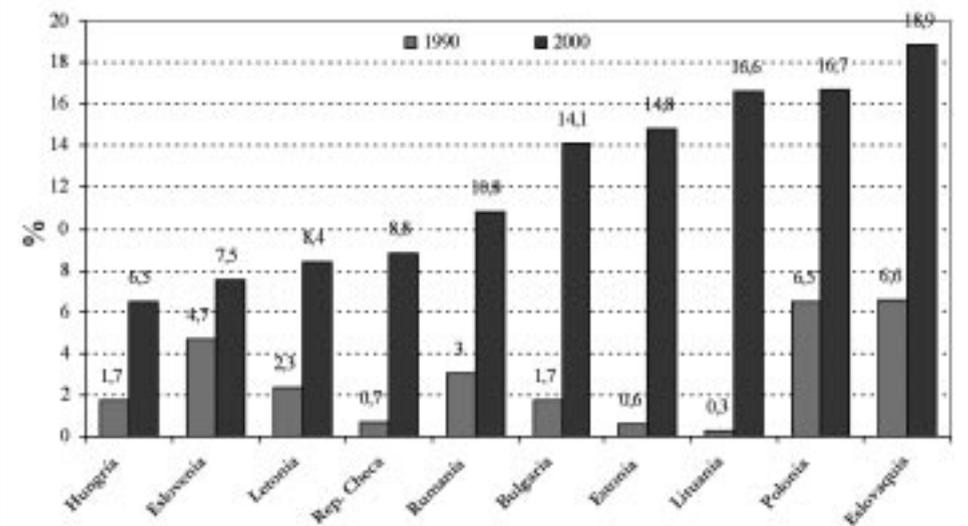
2. La liberalización de precios en un contexto de caída de la producción generó una fuerte *inflación*. Países como Lituania, Estonia o la Federación Rusa sufren episodios de hiperinflación, superando en 1992 el 1.000% en los dos primeros países y el 1.500% en Rusia. En otros casos no se alcanzan tales niveles, pero así y todo se experimenta una inflación elevada en términos comparativos, alcanzando el 500% en Polonia en 1990, el 333% en Bulgaria en 1991 y el 56% en la República Checa ese mismo año (en todos los casos se toma el año de mayor inflación). A finales de la década todos los países, con la excepción de Rusia y Rumanía, todavía con tasas de 21 y 34% respectivamente, consiguen controlar la inflación y situarla a niveles de un dígito. Sin embargo, en el proceso de hacerlo se refuerza la caída del PIB y la recesión: los altos tipos de interés generados por una política monetaria contractiva, junto con el mal funcionamiento del sistema bancario, generan una caída de la inversión. Por otra parte, la inflación acelerada consume el ahorro de la población, con lo que se reduce su posibilidad de participar activamente en el proceso de privatizaciones. Así mismo, la inflación provoca una caída de los salarios reales y la consiguiente caída de la demanda efectiva, reforzándose el proceso de recesión. El gráfico 2 muestra de forma clara la intensidad de la caída de los salarios reales, especialmente dura en los países bálticos, donde pierden el 50% de su capacidad adquisitiva en tan sólo dos años, pero extensible a todos los casos, con una pérdida media de alrededor de un tercio. De hecho, 10 años después del comienzo de la transición sólo en la República Checa y en Polonia se han recuperado los niveles salariales existentes al comienzo de la misma.

GRÁFICO 2  
COMPORTAMIENTO DE LOS SALARIOS REALES (1989=100)



Fuente: Social Monitor (2002), UNICEF, p. 85, y elaboración propia.

GRÁFICO 3  
COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE DESEMPLEO, 1990-2000



CUADRO 3  
COMPORTAMIENTO DE LA TASA DE EMPLEO  
(EMPLEADOS CON RESPECTO A POBLACIÓN 15-59 AÑOS)

	1989	2000	Variación (%)
Rep. Checa	86,9	70,3	-19,10
Eslovaquia	79,6	56,8	-28,64
Polonia	74,7	61,1	-18,21
Hungría	83,0	61,1	-26,39
Eslovenia	74,5	69,3	-6,98
Bulgaria	81,5	57,6	-29,33
Rumanía	77,4	61,1	-21,06
Estonia	87,9	70,7	-19,57
Letonia	87,1	71,6	-17,80
Lituania	83,8	69,3	-17,30
Media simple	81,64	64,89	-20,52

Fuente: Social Monitor (2002), UNICEF, p. 85, y elaboración propia.

3. El impacto sobre los ingresos de la población de la reducción de los salarios reales se ve potenciado por la reducción del empleo, tanto por el *aumento del desempleo* como por el abandono de muchos trabajadores de la población activa ante las pocas perspectivas de encontrar empleo. En lo que al desempleo se refiere, como se puede apreciar en el gráfico 3, los países en transición pasan de tener tasas de desempleo prácticamente nulas -excepto en los casos de Eslovaquia, Eslovenia y Polonia- a tasas de dos dígitos en muchos de los casos. Paralelamente se produce una reducción de la tasa de actividad, fenómenos que, en conjunto, explican una caída en la tasa de empleo con respecto a la población 15-59 años de un 20% de media, alcanzando casi el 30% en Eslovaquia o Bulgaria (véase cuadro 3).

De nuevo, paradójicamente, una transformación que pretendía una mejor utilización de los recursos productivos disponibles acaba expulsando a una parte importante de la mano de obra de la actividad productiva de mercado. Es interesante señalar que el hecho de que la caída del PIB en los años centrales de la década sea superior a la caída del empleo, pondría de manifiesto la práctica de «labour hoarding», o mantenimiento en plantilla por parte de las empresas de trabajadores no necesarios. Algo que habría ayudado a reducir el impacto social del ajuste, pero a la vez habría retrasado la necesaria reestructuración industrial. La ausencia de programas formales de protección por desempleo probablemente explique ese comportamiento por parte de las empresas.

4. La transición supone que por primera vez las empresas se enfrentan a restricciones presupuestarias estrictas, lo que conlleva a una reducción o eliminación de las prestaciones complementarias que suministraban a sus trabajadores, reforzándose aún más el impacto de la pérdida de ingresos reales.

La suma de todos estos cambios genera una profunda crisis de bienestar que se manifiesta de forma clara en toda una serie de indicadores económicos y sociales, y en concreto en: a) aumento de la desigualdad, b) incremento de la pobreza.

a) *Aumento de la desigualdad*: Las transformaciones sufridas en los países ex comunistas han alterado completamente su perfil distributivo. De este modo, si a finales de los 80 éstos aparecían (gráfico 1) como los países con menos desigualdades del mundo, en la actualidad sus niveles de desigualdad han aumentado hasta situarlos, en el mejor de los casos (República Checa, Hungría o Eslovenia) en el rango de los países europeos con menor desigualdad -con un índice de Gini del 25%- , similar al de Alemania, mientras que el resto pasan a tener valores similares a los de Estados Unidos (Polonia, 33%; Rumanía, 30%; Letonia, 32%; Lituania, 34%) o superior (Estonia, 37% y la Federación Rusa, 47%)<sup>2</sup>. Detrás del aumento de la desigualdad de renta se encuentra el aumento de la dispersión salarial<sup>3</sup>, el crecimiento de las rentas no salariales (antes prácticamente inexistentes) derivadas de la actividad empresarial y el autoempleo, y la aparición de rentas de capital -sobre todo en los países que han experimentado un mayor crecimiento de la desigualdad, como Rusia o Bulgaria-. El aumento de la dispersión salarial, a su vez, refleja la convergencia de diferencias salariales en función de la educación entre estos países y los países de la OCDE, de forma que en la actualidad el plus salarial asociado a la educación es prácticamente idéntico entre ambos grupos de países. A modo de ejemplo, en Polonia en 1989 un trabajador

con educación universitaria ganaba por término medio un 35% más que un trabajador con educación primaria, cinco años más tarde la diferencia había aumentado al 75% (World Bank, 2000). Otro factor importante a la hora de explicar el aumento de la desigualdad es el proceso de privatizaciones y su transparencia, ya que los países en donde éste se ha realizado de forma más opaca coinciden con los países en donde la desigualdad ha crecido más (McHale y Pankov, 1999). Por último, en países como las Repúblicas Checa y Eslovaca, el juego de impuestos y transferencias ha compensado gran parte del impacto negativo sobre la igualdad de los cambios en la dispersión salarial. Lo mismo ha ocurrido en Hungría, en donde la actuación del sector público en 1994 transforma un índice de Gini de 0,5 en términos de renta de mercado en 0,3 en términos de renta disponible. Gran parte de la diferencia en aumento de desigualdad entre los países de la CEI y los PECO responde precisamente a este factor. La importancia de las transferencias se pone de manifiesto cuando se observa el impacto de la transición sobre trabajadores y pensionistas. El compromiso de los países en transición con el mantenimiento de las pensiones, que en los años de fuerte inflación cayeron menos que los salarios, explicaría que entre los menos perjudicados por la transición se encuentre este colectivo. Resumiendo, si tuviéramos que hacer una jerarquización de los colectivos que se han beneficiado más (perjudicado menos) durante la transición, el esquema sería el siguiente (Milanovic, 1994):

sector privado y autónomos > trabajadores = pensionistas > agricultores

Para terminar, es interesante señalar que los acontecimientos experimentados por los países en transición en lo que se refiere al comportamiento de la desigualdad irían en contra de la existencia de una relación de tipo inverso entre desigualdad y democracia, ya que si hasta ahora la democracia solía estar asociada con menores niveles de desigualdad, la experiencia de los países ex comunistas apuntaría en dirección contraria (Gradstein y Milanovic, 2002).

b) *Incremento de la pobreza*: La combinación de aumento de la desigualdad y una caída dramática de la producción ha dado lugar a un aumento sin precedentes en tiempos de paz del nivel de pobreza existente en los países ex comunistas. Entre 1988 y mediados de la década de los 90, la pobreza absoluta (menos de 4 \$ al día) en los países en transición, excluyendo Asia Central, se multiplicó casi por veinte, pasando de afectar a 7 millones de personas a afectar a 137 millones (World Bank, 2000). Obviamente, y como se ha señalado a lo largo del texto, los países en transición forman un conjunto heterogéneo, con lo que la experiencia de aumento de pobreza, especialmente cuando se define en términos de pobreza absoluta, aunque compartida, muestra intensidades muy distintas entre países, siendo mucho más intensa en los países de Asia Central, con un menor nivel de desarrollo.

<sup>2</sup> Datos referidos a renta disponible y 1996-99, World Bank (2000), p. 140.

<sup>3</sup> Este factor, por sí solo, explica entre el 60 y el 80% de la desigualdad de renta.

El cuadro 4, que recoge las tasas de pobreza en los países candidatos, nos permite acercarnos más a la realidad específica de cada uno de estos países.

CUADRO 4  
TASAS DE POBREZA SEGÚN DISTINTOS UMBRALES PARA LOS PAÍSES CANDIDATOS

	AÑO	Tasa de pobreza 60% renta mediana	Brecha relativa de pobreza (%)	Tasa de pobreza <2,15\$/día (%)	Tasa de pobreza <4,3\$/día (%)	PIB pc PPA 2002
Eslovenia	1999	11	18	0,0	0,7	74
Rep. Checa	1996	8	13	0,0	0,8	60
Polonia	1999	15	20	1,2	18,4	39
Hungría	1997	—	—	1,3	15,4	57
Estonia	2000	18	25	2,1	19,3	41
Eslovaquia	1997	—	—	2,6	8,6	84
Bulgaria	1999	14	20	3,1	18,2	25
Lituania	1999	14	24	3,1	22,5	39
Letonia	1999	16	25	6,6	34,8	35
Rumanía	1999	16	21	6,8	44,5	25
UE(15)	1999	15	22	—	—	100

Fuente: *New Cronos y World Bank (2000), p. 35.*

Como se puede apreciar en el cuadro 4, las tasas de pobreza de los países candidatos, tomando el umbral del 60% de la renta mediana de cada país, el criterio utilizado en la UE para señalar la línea de «riesgo de pobreza», se sitúan en el entorno de la media comunitaria. En concreto, la media ponderada de los países considerados en el cuadro es de 14,3, ligeramente por debajo de la media de la UE(15). El problema diferencial, como tendremos ocasión de debatir más adelante, es el bajo nivel de renta per cápita de estos países, que sólo en los casos de la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia se sitúan en el entorno de los países menos desarrollados de la UE(15), Grecia y Portugal, estando en el resto de los casos significativamente por debajo, como muestra de forma palmaria el caso de Rumanía y Bulgaria con un PIB per cápita equivalente a la cuarta parte de la media comunitaria. En el cuadro también se recogen dos líneas distintas de pobreza absoluta, 2,5 y 4,3 \$/día, con valores de pobreza que para esta última línea se sitúan cerca del 20%, con las excepciones de Eslovenia y la República Checa, donde según la información disponible prácticamente no existiría pobreza absoluta, y Letonia y Rumanía en el otro extremo. Por último, en el cuadro se incorpora información sobre la brecha relativa de pobreza, concepto que recoge la distancia entre la renta media de la población por debajo de la línea de pobreza y ésta. Un indicador que nos señala cuál es la intensidad media de la pobreza. Como se puede ver, los

países bálticos destacarían por la mayor profundidad de pobreza, aunque de nuevo los valores están dentro del rango de los existentes en la UE(15).

El fuerte incremento de pobreza asociado a la recesión económica indica que en estos países, quizás debido a que partían de una distribución de la renta menos dispersa, la pobreza ha sido muy sensible a los cambios del PIB. De hecho, según cálculos de Milanovic (1998), la elasticidad de la pobreza en estos países, indicador que mediría la sensibilidad de la pobreza ante cambios en la renta, se situaría en la órbita de 0,3-0,7, con un valor medio de 0,45, muy por encima de la encontrada en otros estudios para otros países. Queda por ver si ese alto valor se mantendrá cuando se produzca un proceso de crecimiento estable, lo que dependerá de la localización de éste, esto es, si beneficia a los estratos altos o bajos de la población, y del comportamiento de la distribución de la renta. En la medida en que los pobres de estos países tienen todavía una buena formación y acceso a bienes de consumo duradero, esto es, puesto que en la mayor parte de los casos la experiencia de pobreza no ha deteriorado su stock de capital humano y relacional, cabe esperar que la recuperación económica, cuando se produzca de forma intensa y sostenida, actúe de forma enérgica sobre la pobreza. En lo que a esto respecta, es importante señalar que la *brecha de pobreza* (la distancia que separa a la población pobre de la línea de pobreza) no es, en términos generales, elevada. Así, según cálculos de Milanovic (1998), para una línea de 4\$/día, sólo Rumanía y Estonia tenían una brecha superior al 4% del PIB (en concreto 5,4 y 4,2%), Letonia y Lituania se situaban en el 2,3 y 2,9% respectivamente, mientras que Polonia y Bulgaria en el 1,4 y 1,1%, estando la brecha del resto por debajo del 1%.

Por último, y en lo que se refiere a la composición de la pobreza, tanto los desempleados como los agricultores sufren una incidencia de la pobreza mayor que la media, mientras que los pensionistas se situarían en la media y los trabajadores ligeramente por debajo. Sin embargo, en todos los países, y debido a la fuerte caída de salarios, es habitual encontrarse con situaciones de trabajadores por debajo de la línea de pobreza. Así, en Polonia, según un estudio del Banco Mundial, en 1993 el 60% de los pobres eran trabajadores, situación compartida por Rusia, donde lo eran las dos terceras partes. En Polonia, por ejemplo, la línea de pobreza en 1995-96 se situaba en el 35% del salario medio, de forma que bastaba con que en una familia de cuatro miembros sólo hubiera un ocupado con salario medio para que la unidad familiar se situara por debajo de la línea de pobreza (Milanovic, 1998, p. 99). La caída de la tasa de actividad de la que hemos hablado más arriba hace que esta situación (un único ocupado por familia), otrora atípica, haya dejado de serlo.

c) El aumento de la desigualdad y la pobreza, sin embargo, son sólo dos de los factores que reflejan la situación de crisis de estos países. Una *crisis social* que también aparece en multitud de otros indicadores, como<sup>4</sup>:

- Reducción de la tasa de crecimiento de la población: todos los países candidatos tienen tasas negativas de crecimiento de la población (excepto Polonia y Eslovaquia, aunque con un crecimiento de tan sólo 0,3 y 0,4). Caída que alcanza el -5,1% en Bulgaria o el 3,8% en Hungría.
- Retraso de la edad de contraer matrimonio.
- Aumento de la tasa de niños bajo cuidado institucional en un 26% para el conjunto de países en el período 1989-2000, con valores que alcanzan el 177% en Letonia, el 60% en la República Checa o el 53% en Polonia.
- Aumento de la tasa juvenil de suicidios en los años centrales de la década de los 90.
- Aumento de la tasa de divorcio, que para los 10 países candidatos pasa del 30 al 45%.
- Aumento de la delincuencia (crecimiento medio simple del 80% durante la década).
- Caída de los indicadores de «confianza en los demás», unos indicadores con valores ya de por sí sensiblemente más bajos que en la OCDE (26,4 vs. 44,5 en 1990). Una caída que reflejaría la pérdida de capital social (Raiser *et al.*, 2001).

Aumento de la desigualdad, crecimiento de la pobreza, caída generalizada de la renta, aumento de la inseguridad, pérdida de capital social... Entre los países en transición circula una anécdota que reflejaría muy bien el panorama que se ha retratado: dos viejos conocidos de un país en transición, no importa cuál, se encuentran tras varias décadas sin verse. Uno de ellos comenta que está hundido, el compañero pregunta si ello se debe a que todo lo que nos habían dicho sobre el comunismo era mentira, a lo que el otro contesta que no, que obedece a que todo lo que nos habían dicho sobre el capitalismo era verdad.

En este contexto, los países candidatos tienen en su acceso a la UE un puerto de destino, un anclaje, tanto en lo emocional como en lo material, con un peso importante a la hora de marcar el camino e incentivar las actuaciones necesarias para cerrar de forma definitiva la transición y embarcarse en una senda de crecimiento y mejora del bienestar que se prometía más fácil de alcanzar de lo que está resultando. El éxito de los referendos de adhesión, con resultados ampliamente favorables a la adhesión en todos los casos que van desde el 92% en Eslovaquia al 66% en Letonia, reflejaría la importancia que otorgan los ciudadanos de estos países a la adhesión a la UE. Pero, ¿qué puede suponer para estos países la adhesión en materia de protección social?

<sup>4</sup> Social Monitor (2000).

## Política social de los países candidatos en el contexto de la política social de la UE. Análisis agregado

A la hora de hacer frente a los problemas de aumento de la pobreza y de las disparidades sociales, o más concretamente a los problemas de acceso a la cobertura de necesidades básicas derivadas de ese aumento de la desigualdad, los países en transición se han encontrado con el problema añadido de no contar con una base fiscal fuerte para financiar las posibles medidas dirigidas a combatir la exclusión social. A pesar de ello, y del fuerte ajuste fiscal realizado, a principios del siglo XXI los países candidatos no presentan un perfil, tanto en términos de peso del sector público en el PIB como en términos de gasto social, muy distinto al de los países miembros. Como se puede observar en el cuadro 5, los países candidatos tienen una ligera menor presencia del sector público en la economía (en términos de gasto) que la media de los países de la UE, prueba de la intensidad del proceso de transición realizado. Destaca, así mismo, el menor esfuerzo relativo del sector público en materia de gasto social, campo en el que las diferencias con la UE son sensiblemente mayores, 21,6% vs. 27,3%, lo que en conjunto arroja una diferencia de casi 10 puntos en el peso que el gasto social tiene en el conjunto de gasto público. En todo caso estas diferencias, al menos en lo agregado, no son mayores que las existentes en la actualidad entre los países miembros de la UE, como se refleja en la quinta columna del cuadro mencionado, que recoge el peso del gasto social como porcentaje del PIB en cada país con respecto a la media de la UE(15). Así, Rumanía, el país que muestra un menor esfuerzo relativo en política social, se encuentra en términos de índice al mismo nivel que Irlanda, mientras que España (el segundo país miembro con menor índice relativo de esfuerzo) se sitúa por detrás de Hungría, Polonia o Eslovenia o la República Checa. La existencia de unas distancias, en términos de esfuerzo relativo, no excesivamente amplias se pone de manifiesto de forma más clara cuando consideramos que países como España o Portugal, en el momento de su adhesión, tenían un gasto social con respecto al PIB de 18,2% y 12,5% frente a una media simple de la UE(9) de 24,7%, lo que supone, en términos índices, 73,68<sup>5</sup> y 50,6 respectivamente, unos valores similares a los que tienen en la actualidad los países candidatos. En concreto, por ejemplo, Polonia, un país que a menudo se compara a España por su tamaño, tiene un índice de esfuerzo relativo en política social con respecto a la UE del 88%, muy superior al de España.

<sup>5</sup> Nótese que el valor de este índice en la actualidad es prácticamente el mismo, lo que pondría de manifiesto la ausencia de convergencia en términos de esfuerzo social en nuestro país desde la incorporación a la UE. Un dato que respalda la idea sostenida por muchos estudiosos de esta cuestión de que el esfuerzo de construcción del EB se realiza previamente a la incorporación de España a la UE. De forma que desde entonces las mejoras en prestaciones sociales se explicarían fundamentalmente por el crecimiento de la renta, y no por el cambio en prioridades a favor de la política social (los valores de 1986 están calculados a partir de la base de gastos sociales de la OCDE).

CUADRO 5  
GASTO PÚBLICO, GP, Y GASTO PÚBLICO SOCIAL, GS, COMO % DEL PIB.  
UE(15) Y PAÍSES CANDIDATOS EN TRANSICIÓN

	GP/PIB% . (1).	GS/PIB% . (2).	GS/PIB UE(15) = 100	.(2)/(1). (%)
Bélgica	49,4	26,7	97,80	54,0
Dinamarca	54,7	28,8	105,49	52,7
Alemania	45,7	29,5	108,06	64,6
Grecia	49,8	26,4	96,70	53,0
España	39,8	20,1	73,63	50,5
Francia	52,6	29,7	108,79	56,5
Irlanda	32,1	14,1	51,65	43,9
Italia	46,9	25,2	92,31	53,7
Luxemburgo	38,4	21,0	76,92	54,7
Países Bajos	45,3	27,4	100,37	60,5
Austria	52,3	28,7	105,13	54,9
Portugal	45,2	22,7	83,15	50,2
Finlandia	49,0	25,2	92,31	51,4
Suecia	57,4	32,3	118,32	56,3
Reino Unido	39,3	26,8	98,17	68,2
UE(15)	46,1	27,3	100,00	59,2
R. Checa	44,5	19,5	71,43	43,8
Bulgaria	44,5	17,9	65,57	40,2
Estonia	36,7	15,2	55,68	41,4
Hungría	45,1	23,2	84,98	51,4
Letonia	42,0	17,8	65,20	42,4
Lituania	33,2	15,8	57,88	47,6
Polonia	42,6	24,0	87,91	56,3
R. Eslovaca	45,4	21,7	79,49	47,8
Rumanía	35,1	13,9	50,92	39,6
Eslovenia	44,1	26,1	95,60	59,2
M. ponderada	42,4	21,6	-	50,7

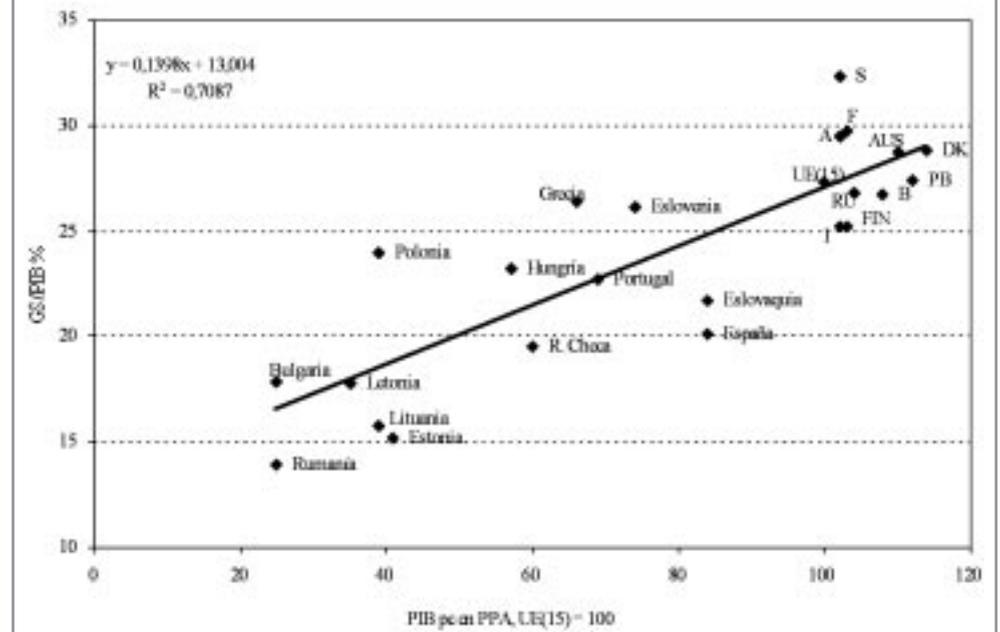
Nota: Los datos de los países en transición no son homogéneos. La ponderación se ha efectuado en función del PIB según Eurostat.

Fuente: UE(15), New Cronos Database; resto, PIB: Social Monitor (2002), Gasto social: GVG(2002) y elaboración propia.

Si además tenemos en cuenta que una de las variables que habitualmente sirven para explicar la intensidad del gasto social es el nivel de renta, en la medida en que hay una relación estable positiva entre renta y esfuerzo relativo en política social, por el cual los

países con mayor renta (al menos en el entorno europeo) suelen realizar un mayor esfuerzo relativo en gasto social, entonces queda mucho más en evidencia la relativa «generosidad» de los frágiles Estados de Bienestar de algunos de los países candidatos, como pueda ser Polonia o Hungría. Una de las formas de visualizar lo que estamos diciendo es mediante la representación conjunta del PIB per cápita y el esfuerzo en política social del conjunto de los países miembros y los países candidatos de historial socialista, tal y como se hace en el gráfico 4<sup>6</sup>.

GRÁFICO 4  
ESFUERZO SOCIAL Y PIB PC (PPA) -UE(15)=100-



Fuente: UE(15), New Cronos Database; y elaboración propia.

<sup>6</sup> Se han excluido del análisis a Irlanda y Luxemburgo al ser en los dos casos dos claros outliers, esto es representar dos situaciones muy específicas que alteran la intensidad de la relación contemplada en el cuadro. De todas formas, su incorporación cambia la intensidad de la misma y la posición de algún país (Bulgaria), pero sin afectar a las conclusiones.

Como se puede apreciar, Eslovenia, Polonia, Hungría y Bulgaria aparecen con un mayor esfuerzo en gasto social de lo que les «correspondería» dado su nivel de renta, mientras que España aparece con un menor esfuerzo del que estaría estadísticamente asociado a su nivel de PIB per cápita. De hecho, si interpretamos la distancia entre el punto correspondiente a cada país y la función ajustada en términos de la existencia de un esfuerzo mayor o menor (según esté por encima o por debajo) en política social de lo que correspondería a cada país dado su nivel de renta per cápita, España aparece como el país con una mayor distancia (por defecto), y Polonia el país con mayor distancia (por exceso).

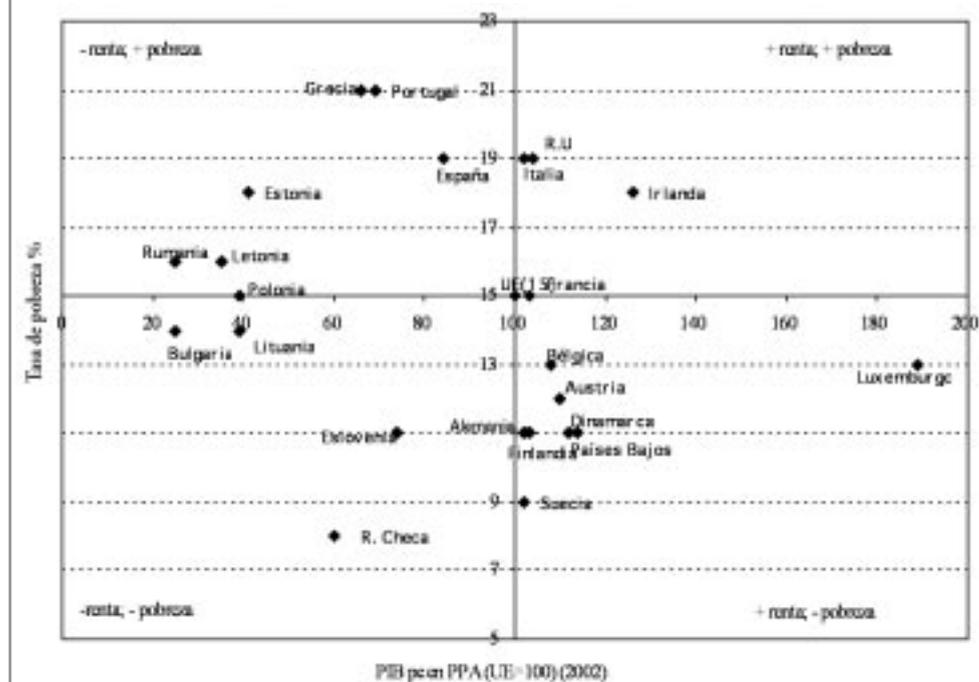
En conclusión, atendiendo a los valores agregados analizados con anterioridad, no parece que esta ampliación vaya a suponer la aparición de una ola de *dumping social* que amenace con el mantenimiento del Estado de Bienestar de los Estados miembros. La diferencia fundamental entre los países candidatos y éstos no está, como hemos visto, en su disposición a dedicar recursos a la política social, sino en su bajo nivel de renta. De hecho, como hemos visto, algunos países candidatos muestran un perfil más acorde con el «modelo social europeo» que alguno de los Estados miembros. El problema, en todo caso, es su bajo nivel de renta y el impacto que ello pueda tener sobre la competitividad de algunos sectores concretos, y no su intención de utilizar la infraprotección social para competir con la UE.

Esta ausencia de grandes diferencias aparece en otras cuestiones de política social, como pueda ser la extensión e intensidad de la pobreza. Como se puede apreciar en el gráfico 5, utilizando una definición relativa de pobreza, o riesgo de pobreza, como se denomina ahora en los ambientes comunitarios, que fija en el 60% de la renta mediana de cada país el riesgo de pobreza, los países candidatos muestran una situación muy parecida a la de los Estados miembros de la UE.

De nuevo, en el gráfico 5 se aprecia cómo los países candidatos tienen tasas de pobreza en el entorno de la de los países de la UE, destacando por su significativo menor nivel de renta, pero no por su mayor tasa de pobreza relativa. Si acaso, estos países destacan por tener unas tasas menores a pesar de su menor nivel de renta, lo que se explicaría por la existencia de una distribución más igualitaria de la renta. Como se puede observar en el gráfico 5, los únicos países que teniendo una renta inferior a la media tienen también una tasa de riesgo de pobreza menor son cuatro países candidatos (República Checa, Eslovenia, Lituania y Bulgaria). Obviamente, puesto que la pobreza está definida en términos relativos con respecto al PIB per cápita de cada país, el colectivo de pobres de los países candidatos lo serán más intensamente que el mismo colectivo en la UE, pero eso es otra cuestión, de nuevo, como vimos más arriba, relacionada con su menor nivel de renta y no con otros factores

asociados a la política social. De hecho, la actividad de protección social tiene un efecto reductor de la tasa de riesgo de pobreza más intenso en los países candidatos que en los Estados miembros. Así, mientras que para el conjunto de la UE(15) las transferencias reducen la tasa de pobreza de mercado en un 62,5%, en los países candidatos (incluyendo en este caso a Chipre) la tasa de reducción de la pobreza es ligeramente mayor (67,4%)<sup>7</sup>.

GRÁFICO 5  
TASA DE POBREZA Y RENTA PER CÁPITA -UE(15)= 100-



Fuente: UE(15), New Cronos Database; y elaboración propia.

<sup>7</sup> Dennis y Gui (2003).

**Política social de los países candidatos en el contexto de la política social de la UE.**  
**Estructura del gasto**

Con la finalidad de completar la visión global sobre política social que nos ofrecen los indicadores agregados de gasto social, en esta sección repasaremos muy brevemente la posición de los países candidatos en dos de los principales campos de política social, la sanidad y las pensiones.

1. *Sanidad.* En el cuadro 6 se recogen un conjunto de variables con la intención de ofrecer una primera imagen de los sistemas sanitarios en los países candidatos y su comparación con los Estados miembros de la UE. Obviamente, y dada la complejidad de los sistemas de salud, no se pretende ofrecer una visión completa de los mismos, sino tan sólo unas pinceladas que nos permitan situarlos con respecto a los existentes en la UE. El cuadro recoge una medida de output de salud, la esperanza de vida saludable, EVS, que refleja el número de años con buena salud que un recién nacido puede esperar vivir basándose en las tasas prevalecientes de mortalidad y la distribución actual de los estados de salud en la población; y varias medidas de input: el gasto total per cápita en salud en paridad de poder de compra (\$ internacionales) en 2000, su importancia en términos de PIB, el peso relativo del gasto público en salud (expresado en términos de PIB y con respecto al gasto total en salud), la importancia de los sistemas de copago, y las características del sistema en lo que se refiere al derecho a la salud. Distinguiéndose en este último caso entre los sistemas en donde el derecho a asistencia sanitaria se asocia al pago de cotizaciones o impuestos de aquellos otros en donde éste está ligado a la residencia. En el caso de algunos países de la UE se habla de acceso generalizado al referirse a sistemas formalmente basados en la contribución, pero en que al irse añadiendo colectivos han pasado a ser prácticamente universales. Como elemento de comparación, junto con los países candidatos y de la UE, el cuadro aporta información sobre Estados Unidos, un país con un modelo peculiar de sistema de salud, basado mayoritariamente en los sistemas privados, y con el mayor gasto en términos de PIB.

Del análisis del cuadro 6 destacan las siguientes conclusiones:

- La primera, y más importante, la fuerte diferencia existente en esperanza de vida saludable, con una media ponderada para los países candidatos de 62 años frente a los 70 de la UE(15).
- También destaca la fuerte diferencia en gasto per cápita entre las dos áreas (417 \$ en PPA frente a 1.874, lo que equivale al 22%), una diferencia mayor que la diferencia existente en renta per cápita, que se sitúa en algo menos de la mitad (el 46%).
- De lo anterior, y de la observación del gráfico 6, se deduce que el incremento del gasto en salud debe ser una de las prioridades de los países candidatos, ya que precisamente estos países se sitúan en un tramo en el que los aumentos de gasto se traducen de forma rápida a aumentos en esperanza de vida, lo que no se mantiene de forma tan intensa para niveles

**CUADRO 6**  
**CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE SALUD**

País	EVS (2000)	Gasto pc en Salud 2000 \$ PPA	Gasto/PIB (%) 2000	% gasto público 2000	GPS/PIB (%)	Copago (%)	Fuente del derecho a la atención sanitaria
Bulgaria	63,4	154	3,9	77,6	3,03	22,4	Contribución
Eslovaquia	62,4	618	5,9	89,6	5,29	10,4	Residencia
Eslovenia	66,9	1.154	8,6	78,9	6,79	10,8	Ciudadanía
Estonia	60,8	426	6,1	76,7	4,68	19,7	Impuestos
Hungría	59,9	640	6,8	75,7	5,15	21,2	Cotizaciones
Letonia	57,7	239	5,9	60,0	3,54	40,0	Impuestos
Lituania	58,4	304	6,0	72,5	4,35	27,6	Cotizaciones
Polonia	61,8	403	6,0	69,7	4,18	25,9	Cotizaciones
Rep. Checa	65,6	942	7,2	91,4	6,58	8,6	Residencia
Rumanía	61,7	121	2,9	63,8	1,85	36,2	Cotizaciones
Alemania	70,1	2.422	10,6	75,1	7,96	10,6	Acc. Gen.
Austria	70,7	1.872	8,0	69,7	5,58	18,6	Acc. Gen.
Bélgica	69,6	1.936	8,7	71,2	6,19	16,0	Contribución
Dinamarca	69,8	2.512	8,3	82,1	6,81	16,4	Residencia
España	70,7	1.073	7,7	69,9	5,38	26,6	Cont/Resid.
Finlandia	69,9	1.559	6,6	75,1	4,96	20,6	Residencia
Francia	71,1	2.057	9,5	76,0	7,22	10,2	Contribución
Grecia	70,4	884	8,3	55,5	4,61	37,4	Contribución
Irlanda	68,9	1.692	6,7	75,8	5,08	11,0	Residencia
Italia	70,9	1.498	8,1	73,7	5,97	22,9	Residencia
Luxemburgo	70,3	2.514	5,8	91,9	5,33	6,7	Acc. Gen.
Países Bajos	69,7	1.900	8,1	67,5	5,47	8,6	Residencia
Portugal	66,8	862	8,2	71,2	5,84	19,6	Residencia
Reino Unido	69,2	1.747	7,3	81,0	5,91	10,6	Residencia
Suecia	71,6	2.179	7,7	69,9	5,38	22,7	Residencia
UE(15)	70,1	1.874	7,8	75,2	5,8	17,2	
EEUU	67,4	4.499	13,0	44,3	5,76	15,3	

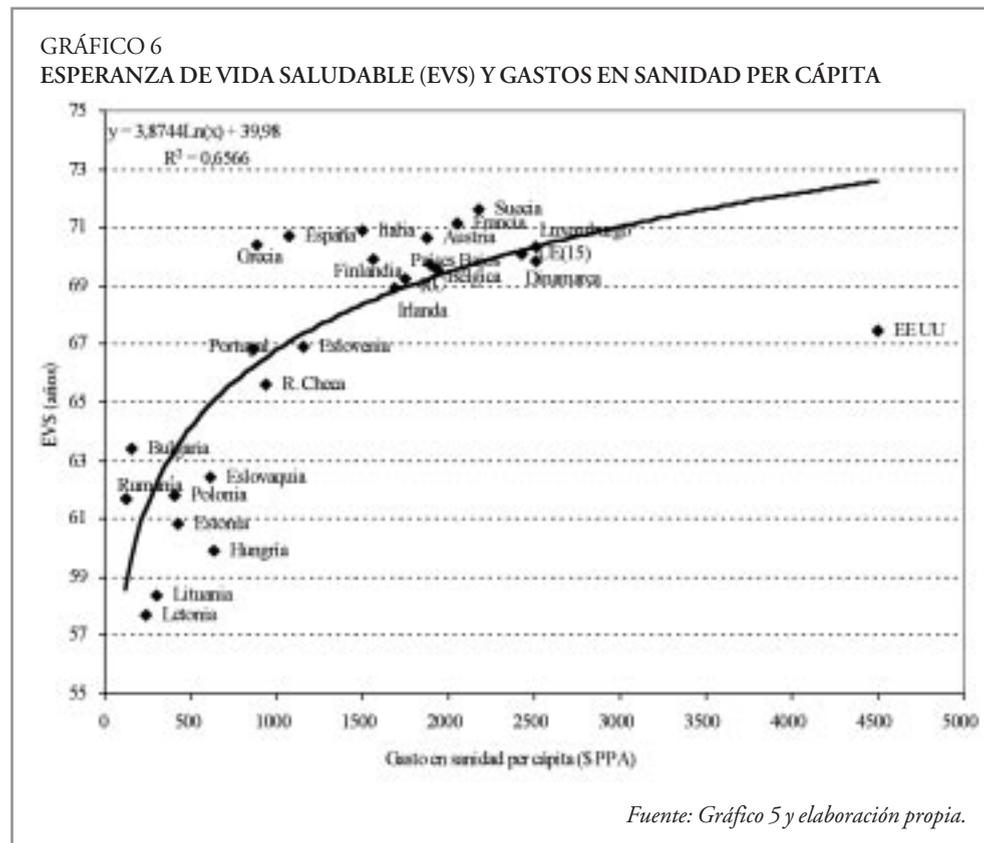
Fuente: World Health Report (2002), Missoc, GVG(2002) y elaboración propia.

mayores de gasto, en donde otros factores de salud pública y estilos de vida cobran más importancia. Nótese a este respecto la posición de Estados Unidos *versus* España o Grecia.

- Existe una mayor divergencia entre el esfuerzo relativo en gasto en salud en los países candidatos que en la UE.
- En términos globales, en ambas áreas el sistema de salud se basa fundamentalmente en la asistencia pública (que supone alrededor de las tres cuartas partes del gasto total).

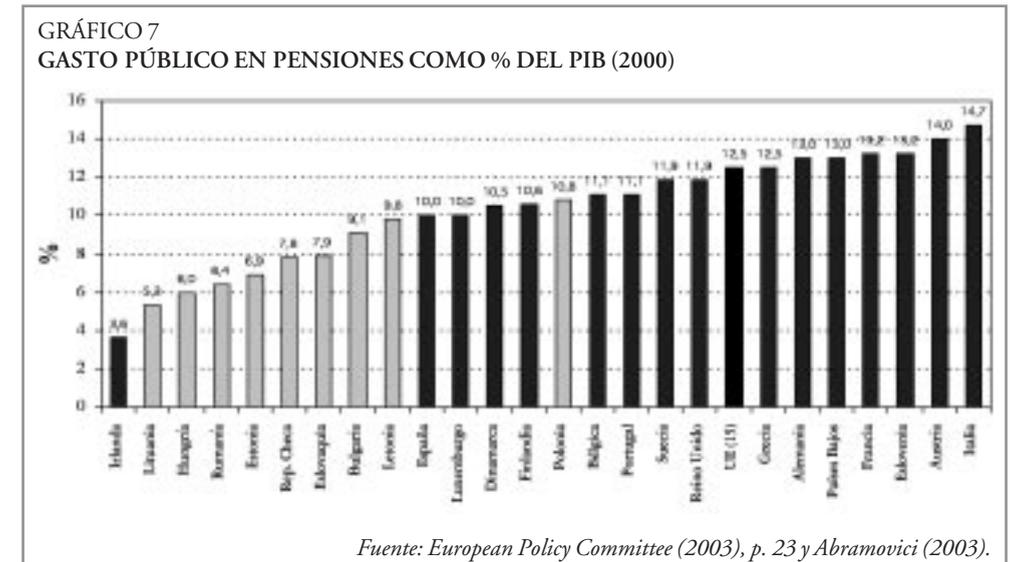
Estos resultados llaman la atención sobre la existencia de una fuerte brecha en materia de asistencia sanitaria entre los países candidatos y la UE. Aunque la atención sanitaria no ha sido tradicionalmente un campo de actuación comunitaria, más allá de la financiación de la construcción de centros de salud en el marco de la Política de Desarrollo Regional, esta fuerte brecha parecería justificar una mayor preocupación comunitaria al respecto, tanto por la fuerte incidencia que una mejora en los sistemas sanitarios tendría en el bienestar de los países candidatos como por la existencia de externalidades que harían que toda la UE se beneficiara de la mejora de los sistemas sanitarios en estos países. El reciente episodio de SARS, que en poco tiempo pasó de China a un lugar tan distante como Toronto, sería una muestra de cómo la integración abarca también el mundo de los virus. Estos elementos justificarían una mayor implicación comunitaria en cuestiones de salud.

2. *Pensiones.* Las pensiones son, sin duda, el campo de la política social en el que más preocupación ha demostrado tener la UE, y ello por que a su relevancia como garante de la cali-



dad de vida para un conjunto importante de la población, se le suma el creciente peso que el colectivo de jubilados va a tener en el futuro como resultado del envejecimiento demográfico experimentado por los países de la UE. Una tendencia que ha llamado la atención de las autoridades económicas de la UE, de forma que en la actualidad la cuestión de las pensiones es objeto de análisis tanto desde la óptica de la política social como desde la óptica de la política económica; centrándose el interés desde este último ámbito en el estudio de la viabilidad futura de los compromisos presentes en materia de pensiones.

Como se ha mencionado con anterioridad, el proceso de transición ha respetado en la mayoría de los casos las prestaciones de jubilación, que en términos relativos han sufrido menos que las rentas salariales, algo que se refleja en que, en términos globales, la tasa de pobreza para el conjunto de personas de más de 65 años no sea peor que la media (mientras que en la UE es un 26% más alta que la media) y en que la tasa de pobreza en los hogares con un jubilado como cabeza de familia sea inferior en un 6% a la media (mientras que en la UE es un 29% mayor que la media)<sup>8</sup>. En todo caso, como se puede apreciar en el gráfico 7, las pensiones absorben en la actualidad un porcentaje del PIB en los países candidatos sensiblemente inferior a la media comunitaria, ocupando el extremo inferior del rango de valores, sólo por delante de Irlanda, en donde el bajo porcentaje probablemente responda al fuerte crecimiento experimentado por el PIB en los últimos años. De hecho, sólo Polonia muestra unos valores de gasto en pensiones en el entorno de los países de la UE, y aun así en el rango inferior de éstos.



<sup>8</sup> Klugman et al. (2002).

En todo caso, la tendencia demográfica en los países candidatos es similar a la prevista para los países de la UE, con un crecimiento todavía más intenso del componente demográfico de la tasa de dependencia, asociado a la fuerte caída de la tasa de natalidad experimentado durante la década de los 90. Como cautela hay que señalar que, en la medida en que se produjera una recuperación de ésta en el futuro, las perspectivas demográficas no serían tan pesimistas. Así, para el 2025 se espera que la tasa de dependencia aumente en un porcentaje similar en los dos grupos de países (cuadro 7), y que para el 2050 la intensidad del proceso de aumento de dependencia sea mayor en los países candidatos por las razones antes comentadas.

CUADRO 7  
ESTIMACIONES DE CRECIMIENTO DEL COMPONENTE DEMOGRÁFICO  
DE LA TASA DE DEPENDENCIA

	Incremento de la tasa de dependencia 2000-2025 (%)	Incremento de la tasa de dependencia 2000-2050(%)
Bulgaria	23	56
Rep. Checa	44	67
Eslovaquia	37	66
Estonia	30	55
Hungría	36	59
Letonia	29	56
Lituania	31	61
Polonia	42	64
Rumanía	27	58
Media simple	33	60
UE(15)	33	51

Fuente: *European Policy Committee (2003), p. 26.*

En conclusión, se puede decir que a corto y medio plazo la situación de los países candidatos en lo que se refiere a la sostenibilidad de sus pensiones es mejor que la de los Estados miembros de la UE, y el esfuerzo presupuestario necesario para cubrirlas menor que en éstos. Incluso en el muy largo plazo (2050), las estimaciones del gasto en pensiones sólo se disparan para Eslovenia (18,1%) y en menor medida para la República Checa (14,6%), mientras que para el resto de los países para los que se dispone de estimaciones (Hungría, Lituania, Polonia y Rumanía) los valores son plenamente asumibles (7%, 7%, 9,7% y 8,2% respectivamente). Incluso en el caso de la República Checa, el valor estimado es similar al de Italia en la actualidad, con lo que no tendría que haber problemas para su cobertura. Otra cuestión es que si estos países se embarcan en un proceso de crecimiento intenso, como el experimen-

tado por Irlanda en los últimos años, se cree una brecha entre los compromisos contraídos de pensiones para las cohortes que ya han realizado la mayor parte de su vida laboral y el comportamiento del PIB per cápita. Si bien en este caso el aumento del PIB también permitiría aumentar sin problemas la generosidad de las prestaciones.

En todo caso, la mayor parte de los países candidatos se han embarcado en un proceso de adaptación de sus sistemas de pensiones en la línea de las propuestas del Banco Mundial de sistema de tres pilares (público de reparto, obligatorio de capitalización y voluntario), línea compartida por los países miembros, con lo que en términos de tendencias de política de jubilación la sintonía parece ser perfecta. Así, por ejemplo, en Hungría, Polonia, Letonia, Estonia y Bulgaria se ha aprobado recientemente legislación para la creación de un segundo pilar obligatorio de pensiones complementarias. Las reformas también incluyen elementos conocidos en el debate europeo sobre esta cuestión, como el aplazamiento de la edad de jubilación, entre dos y cinco años más baja en varios países candidatos que los 65 años en el caso de los hombres de la mayoría de los Estados miembros; reforzar la relación entre contribución y prestación y alargar el período de cálculo (por ejemplo, desde el 2000 en Rumanía se considera toda la vida laboral del trabajador a la hora de calcular la pensión). Como problema específico de los países candidatos sólo cabe señalar la importancia de la economía oculta, y el impacto que en el futuro podría tener sobre el pilar no contributivo del sistema de protección social la jubilación de trabajadores que al trabajar en el sector informal de la economía no hayan acumulado derecho a prestaciones contributivas. Si bien cabe esperar que el florecimiento de la economía informal sea tan sólo temporal y asociado a la transición y desaparezca, o al menos se reduzca, en el futuro.

### Conclusiones: ampliación y política social

Del análisis realizado hasta el momento, tanto en términos agregados como en los casos concretos de pensiones y asistencia sanitaria, se deduce que las principales diferencias entre los países candidatos en materia de política social responden a su significativo menor nivel de renta y no a la opción por parte de estos países a favor de una menor implicación pública en las cuestiones relacionadas con el bienestar social. Ello, obviamente, no impide que en campos concretos de la política social existan diferencias de enfoque importantes. Así, por ejemplo, la asistencia social en los países de la UE(15) se basa fundamentalmente en la existencia de programas dirigidos a cubrir la diferencia entre la renta de los sujetos por debajo de una línea de pobreza oficialmente definida y ésta, mientras que en los países candidatos la mera situación de necesidad no genera derecho a recibir las prestaciones, siendo normalmente necesario

que se cumplan otra serie de condiciones para acceder a las prestaciones. Por ejemplo, en Polonia la ley de asistencia social de 1990 recoge once distintas circunstancias que sirven como criterio adicional, de forma que para tener derecho a prestaciones hay que cumplir por lo menos una de ellas. Por su parte, en la República Checa se señala que para tener derecho a asistencia social los beneficiarios tienen que ser incapaces de «aumentar sus ingresos debido a la edad o a problemas de salud». Así mismo, normalmente la asistencia social es temporal y en especie, no pretendiendo tampoco cubrir toda la brecha de renta del sujeto<sup>9</sup>. En todo caso, estas diferencias no son suficientemente grandes, sobre todo si tenemos en cuenta que la asistencia social es el epígrafe del gasto social menos importante en términos cuantitativos en la UE(15) -inferior al 4% del gasto social y alrededor del 1% del PIB- como para afectar a la conclusión de sintonía en materia de política social entre ambos grupos de países. Una sintonía que, repetimos, esconde diferencias en todo caso no muy distintas a la que hay dentro de la propia UE, a pesar de compartir los Estados miembros muchos años de singladura conjunta.

En la medida en que la principal diferencia entre ambos grupos de países es la distancia en términos de nivel de renta que separa a los países candidatos de la UE(15), el elemento central que determinará el futuro del bienestar social en los países candidatos es la intensidad con que se produzca la convergencia de renta. De ahí la importancia de establecer los mecanismos necesarios para garantizar que ésta se produzca al mayor ritmo posible. En lo que se refiere al miedo, que aparece como Ave Fénix con cada sucesiva ampliación a países de menor nivel de desarrollo, a que tras la ampliación se produzca un movimiento de deslocalización de empresas atraídas por la menor protección social de los nuevos Estados miembros, como se ha visto, en términos relativos las diferencias en protección social no son tan significativas, en especial con el país con mayor potencial industrial y tamaño, Polonia, como para hacer de ello una amenaza para los Estados miembros. De nuevo, de existir un problema de deslocalización éste respondería más a las diferencias salariales (a su vez explicadas por la diferencia de renta per cápita), con un salario medio en el sector industrial equivalente al 34% del de la UE(15), algo más elevado para el sector financiero y de servicios a empresas -58% del salario medio de la UE(15) en este sector - y una media del 41% para el conjunto de la economía<sup>10</sup>, con un rango que va del 24% en Bulgaria al 70% en Eslovenia (Eurostat, *News Release*, 55/2001), que por la existencia de un *dumping social* derivado de una opción política a favor de menores niveles de protección social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abramovici G. «Social Protection: expenditure on pensions», *Statistics in Focus*, Theme 3 – 11/2003.
- Borish M. S. y Noël M. (1996) «Private Sector Development in the Visegrad Countries». *Finance and Development*.
- De Melo M., et al. (1997) «Circumstances and Choice: The Role of Initial Conditions and Policies in Transition Economies», *World Bank Policy Research Working Paper* No. 1866. World Bank. Washington D.C.
- Dennis I. y Guio A. (2003) «Monetary Poverty in EU Acceding and Candidate Countries», *Statistics in Focus*, Theme 3 – 21/2003.
- European Policy Committee (2003): *Key structural Challenges in the acceding countries: the integration of the acceding countries into the Community's economic policy co-ordination processes*, Occasional Papers.
- Gradstein M. y Milanovic B. (2002) «Does Liberté = Egalité? A survey of the empirical links between democracy and inequality with some evidence on the transition economies», *World Bank Policy Research Working Paper* No. 1866. World Bank. Washington D.C.
- GVG (2002): *Study on the Social protection Systems in the 13 Applicant Countries. Synthesis Report*. 2nd. Draft. November.
- IMF (2000): *World Economic Outlook* October. Washington D.C.
- KILM (2002): *Key Indicators of the Labor Market*. ILO. Geneva.
- Klugman J., Micklewright J. y Redmond G. (2002) «Poverty in the transition: social expenditure and the working age poor», *Innocenti Working Paper* nº 91. UNESCO. Florence.
- McHale J. y Pankov A. (1999) «Post-Communist Privatization and Wealth Distribution: GAT Do We Know?», Harvard University Press y World Bank. Washington D.C.
- Milanovic B. (1998) *Income, Inequality and Poverty during the Transition from Planned to Market Economy*. World Bank. Washington D.C.
- (1994) *Poverty, Inequality and Social Policy in Transition Economies*, Policy Research Working Paper 1530. World Bank. Washington D.C.
- OECD (1995): *Income Distribution in OECD Countries*. Social Policy Studies No. 18. Paris.
- Raiser M. et al. (2001) «Social capital in transition: a first look at the evidence». European Bank for Reconstruction and Development. *Working Paper* No. 61. Washington D.C.
- Sipos S. (1994) «Income Transfers; Family Support an Poverty Relief», en N. Barr (ed). *Labor Markets and Social Policy in Central and Eastern Europe: The Transition and Beyond*. World Bank y London School of Economics. Washington D.C.
- Social Monitor 2002 (2002): The MONEE Project. UNICEF. Florence.
- Stiglitz J. (2002) *Globalization and its discontents*. Penguin. London.
- World Bank (2002): *Transition. The First Ten Years*. World Bank. Washington D.C.
- (2000) *Making Transition Work for Everyone: Poverty and Inequality in Europe and Central Asia*. World Bank. Washington D.C.

<sup>9</sup> Milanovic (1998), cap. 6.

<sup>10</sup> Incluyendo los 13 países candidatos, esto es, los ex socialistas más Chipre, Malta y Turquía.

JORGE ARAGÓN MEDINA

**La economía política de la ampliación  
europea: una perspectiva desde España**

Heinrich Hoerle, *Los contemporáneos*, 1931.

*Junto a la importancia estrictamente política que se da a la ampliación, conviene tener presente la dimensión económica, como parte fundamental de ella, en cuanto significa la extensión del mercado europeo y el compromiso de coordinación de las políticas de un importante número de Estados, que deben dar a la construcción europea una mayor dimensión internacional y contribuir a la solidez de su desarrollo interno. La dimensión económica supone un pilar fundamental para que ésta se lleve a cabo de manera armónica y equilibrada, en la medida en que no sólo se trata de una mera ampliación del mercado único, o de la mejora de las estructuras productivas y de las empresas que operan en él, sino de progresar en la universalización del modelo social europeo o, lo que es lo mismo, en la ampliación de los derechos laborales y sociales, asociados a los derechos políticos, y en la mejora de la cohesión económica y social y de los niveles de bienestar de sus ciudadanos.*

## Introducción

El próximo mes de mayo se formalizará la quinta ampliación de la Unión Europea que algunos llaman, de manera pomposa aunque con cierta lógica, la «gran ampliación», por la que se integrarán 10 países de distintos rasgos históricos y culturales, pero entre los que predominan los que provienen de antiguos sistemas de economía central planificada: Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, además de Chipre y Malta. Con esta ampliación se abren paso, también, otras posteriores como las fijadas para Bulgaria y Rumanía en 2007 o la incorporación, todavía sin fecha, de Turquía<sup>1</sup> y, previsiblemente, en una perspectiva de futuro la de algunos países balcánicos anteriormente integrados en la antigua Yugoslavia.

La importancia de esta «gran» ampliación no es cuantitativa sino, principalmente, cualitativa; no reside sólo en el elevado número de países que se incorporan ni en su peso en términos demográficos o económicos, sino en su implicación para conseguir una reunificación pacífica del continente europeo, por primera vez desde hace muchas décadas, como espacio de convivencia democrática y libertad, de cooperación, paz y prosperidad, como escribieron los filósofos de la construcción europea tras la Segunda Guerra Mundial, aunque su desarrollo no obedeciera siempre a tan altos ideales.

Sin embargo, junto a la importancia estrictamente política que se da a la ampliación, conviene tener presente la dimensión económica, como parte fundamental de ella, en cuanto significa la extensión del mercado europeo y el compromiso de coordinación de las políticas de un importante número de Estados, que deben dar a la construcción europea una mayor dimensión internacional y contribuir a la solidez de su desarrollo interno. La dimensión económica supone un pilar fundamental para que ésta se lleve a cabo de manera armónica y equilibrada, en la medida en que no sólo se trata de una mera ampliación del mercado único, o de la mejora de las estructuras productivas y de las empresas que operan en él, sino de progresar en la universalización del modelo social europeo o, lo que es lo mismo, en la ampliación de los derechos laborales y sociales, asociados a los derechos políticos, y en la mejora de la cohesión económica y social y de los niveles de bienestar de sus ciudadanos.

<sup>1</sup> Convencionalmente se denominan países de la ampliación a los nuevos diez Estados que se integrarán en 2004, y países candidatos a los anteriores más Bulgaria, Rumanía y Turquía. Una terminología que, lógicamente, se modificará a partir del próximo mes de mayo, una vez producida la ampliación.

En este trabajo se analizan en primer lugar las características específicas de los países candidatos y de sus procesos de transición a la economía de mercado, para ofrecer un marco de reflexión sobre las implicaciones que puede conllevar la ampliación, que se abordan, posteriormente, a través de las diferentes teorías económicas sobre la integración. Desde estas consideraciones, se estudian las relaciones de los países de la ampliación con los Estados miembro de la Unión Europea y más específicamente con España, para abordar las oportunidades y los retos que conlleva este nuevo proceso de integración, con especial referencia a la economía española.

Por último, y a modo de conclusiones, se señalan algunos de los elementos que pueden guiar a un proceso armónico en el desarrollo de la ampliación a nivel europeo, así como aspectos específicos que deben desarrollarse, desde la óptica de la economía española, para ser capaces de contribuir a este equilibrio evitando efectos negativos, no sólo para que se materialice la potencialidad de crecimiento económico que puede permitir esta nueva ampliación, sino, principalmente, para que signifique una mejora de los niveles de bienestar y de cohesión económica y social.

#### *La difícil coyuntura de la quinta ampliación*

La economía política de la ampliación, a la que, al menos parcialmente y desde la perspectiva española, quiere contribuir este trabajo, no puede ser ajena al contexto en el que se lleva a cabo. Esta ampliación no se va a producir en una buena coyuntura económica ni política. Valga tener en cuenta el estancamiento económico en el que viven países tan importantes como Alemania, Francia, Italia o Portugal, entre otros, y que marca una significativa diferencia con el momento de integración de España y Portugal, en pleno ciclo expansivo a mitad de la década de los ochenta. Un hecho relevante, ya que parte de las distorsiones y de las tensiones que genere la ampliación no van a estar suavizadas, al menos a corto plazo, por los niveles de crecimiento económico, como ocurriera entonces.

Tampoco políticamente los vientos son muy favorables, ya que el año 2003 pasará a la historia como un año de desavenencia entre los principales países europeos, en un contexto marcado por el hegemonismo de los EEUU -con el apoyo del Reino Unido, España e Italia en confrontación directa con las posiciones de Francia y Alemania- en torno a la guerra de Iraq. Un desencuentro que ha tenido su expresión más directa en el fracaso por conseguir una nueva estructura institucional, que tuviera como escenario la ampliación de una Europa de 25 países, expresada en una constitución europea.

Es importante tener en cuenta, en este escenario de la economía política de la ampliación, algunas características específicas que la diferencian de otras anteriores. En primer lugar, que se trata de la integración de países que vienen de la esfera de economías de planificación centralizada y, por tanto, con una escasa cultura y experiencia en el funcionamiento de la economía de mercado. En segundo lugar, el compromiso de adoptar el acervo comunitario desde el comienzo de la adhesión, frente al establecimiento de períodos transitorios y derogaciones temporales de carácter amplio con el que se abordaron los anteriores procesos. En tercer lugar, que se ha desarrollado un seguimiento puntual en la evolución de esos países, de manera individualizada, y que se han dispuesto instrumentos de apoyo financiero a través de acuerdos y programas de preadhesión específicos.

Desde una perspectiva europea interna, debe tenerse en cuenta que, en paralelo a la ampliación, se están produciendo modificaciones significativas de políticas básicas de la UE, como las relacionadas con la política agraria común (PAC) y la política regional de cohesión, en relación a la necesidad de definir un nuevo marco financiero para la UE que se iniciará en 2007, y que se verá afectada directamente por las nuevas condiciones de la Europa ampliada.

También están por definir con claridad los compromisos políticos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de control de los déficit presupuestarios para los países de la zona euro, tras el incumplimiento de Alemania y Francia en 2003, y su denuncia por la Comisión, en una confrontación institucional interna con pocos precedentes históricos. Una situación que refleja la necesidad de aclarar las bases de funcionamiento económico del euro, como moneda única, más aún teniendo en cuenta el interés de los países de la ampliación en formar parte de la moneda común. Sin embargo, por las dificultades que acompañan a esta ampliación, y por su importancia en la construcción de espacios de libertad y convivencia, cabe defender que si el camino es acertado, aunque el momento no sea favorable, el empeño deberá ser más intenso y cierto en el hacer de los agentes políticos, económicos y sociales que deben llevarla a cabo.

#### *Los antecedentes de la ampliación*

La aproximación de los países del centro y este de Europa a la Unión Europea comenzó a producirse con la caída del Muro de Berlín en 1989 y fue tomando cuerpo mediante la firma de distintos acuerdos bilaterales de asociación, desde comienzos de la década de los noventa que, aunque no implicaban un compromiso de adhesión, sí suponían el comienzo

de un proceso significativo hacia ella. Posteriormente, en la Cumbre de Copenhague de 1993 se fijaron las condiciones que debían cumplir los países que pidieran la adhesión a la Unión Europea en torno a tres criterios diferentes:

- Criterios de *carácter político*, en relación a la necesidad de respetar los derechos fundamentales democráticos y a disponer de instituciones que los garantizaran.
- *Criterios económicos*, dirigidos a aceptar los principios de la economía de mercado y mantener unas reglas de juego y capacidad de los agentes económicos para afrontar la integración en el mercado interior europeo.
- *Criterios institucionales*, relativos a la adopción del acervo comunitario por el cual debían disponer de ordenamientos nacionales y de instituciones capaces de adoptar las diferentes normas de funcionamiento de la UE y aplicarlos en el ámbito nacional.
- Se definió también un *criterio interno* de la UE, en el sentido de desarrollar las adecuadas reformas institucionales y de sus políticas comunes para evitar que la ampliación supusiera un empeoramiento en la eficacia del funcionamiento de la UE o un vaciamiento de sus principios de actuación. Un criterio que, como se ha comentado, todavía no se ha cumplido.

El proceso de ampliación, propiamente dicho, fue aprobado en el Consejo de Luxemburgo de diciembre de 1997, en el que sobre la base de los informes elaborados por la Comisión respecto a la situación de los distintos países se definieron dos fases diferenciadas para su desarrollo. En primer lugar, la llamada fase de preadhesión y, en un segundo momento, el proceso de adhesión propiamente dicho. Sobre este escenario se acordó, en la llamada Agenda 2000, la disposición de una serie de recursos financieros de apoyo a los países de la ampliación, instrumentados a través del programa PHARE reforzado, que ya se había iniciado en 1989, y que se dirige a la adaptación administrativa e institucional para adoptar el acervo comunitario y al apoyo en el desarrollo de infraestructuras y de adaptación de las empresas; el programa SAPAR, dirigido al apoyo a las estructuras agrarias y al desarrollo rural; y el programa ISPA, para apoyar al sector del transporte y promover la protección medioambiental. Estos instrumentos han canalizado un importante volumen de recursos financieros de apoyo a la transición de estos países a la economía de mercado y a su aproximación a las reglas comunitarias, y se reflejaron en el escenario presupuestario 2000-2006, mediante partidas específicas separadas del resto de gastos dirigidos a los 15 Estados miembro actuales.

Desde esta estrategia de integración, se definió un ámbito específico de seguimiento de la situación en los distintos países y de su cumplimiento de los criterios de Copenhague a través del denominado Consejo de Asociación, en el que estaban representados los intere-

ses de la UE y de los diferentes países de la ampliación. En este marco se ha desarrollado un seguimiento de la evolución de estos países, mediante los informes elaborados por los países candidatos, de manera anual, a través de los programas nacionales de adhesión, y de informes periódicos de la Comisión Europea.<sup>2</sup>

Finalmente, en abril de 2003 se firmó el Tratado de Atenas considerando que se cumplirían los criterios políticos y, en gran medida, los criterios económicos -diseñados en Copenhague- en los países de la ampliación, mientras que otros países candidatos como Bulgaria y Rumanía, a pesar de que cumplirían los criterios políticos, tenían pendientes un importante número de reformas para poder adecuarse a los criterios económicos. Igualmente, se pospuso hasta diciembre de 2004 el inicio de negociaciones de adhesión de Turquía al presentar dudas significativas en el cumplimiento de todos ellos.

Paralelamente al proceso de ampliación se acordó que ésta debía enmarcarse en un contexto más amplio de «buena vecindad», en referencia a la relación de la UE con otros países terceros. En este sentido, en el consejo de Salónica de junio de 2003 se decidió manifestar la voluntad política de apoyar la aproximación progresiva y la posible ampliación a otros países de los Balcanes occidentales, entre los que se encuadran Albania, Bosnia-Herzegovina, Croacia, Macedonia y Serbia-Montenegro y a mantener una relación especial con otros países del este europeo, y otros países mediterráneos<sup>3</sup>. En definitiva, que esta ampliación debería ser una puerta abierta a nuevas formas de cooperación con otros países del entorno europeo y no un desplazamiento de fronteras de la UE.

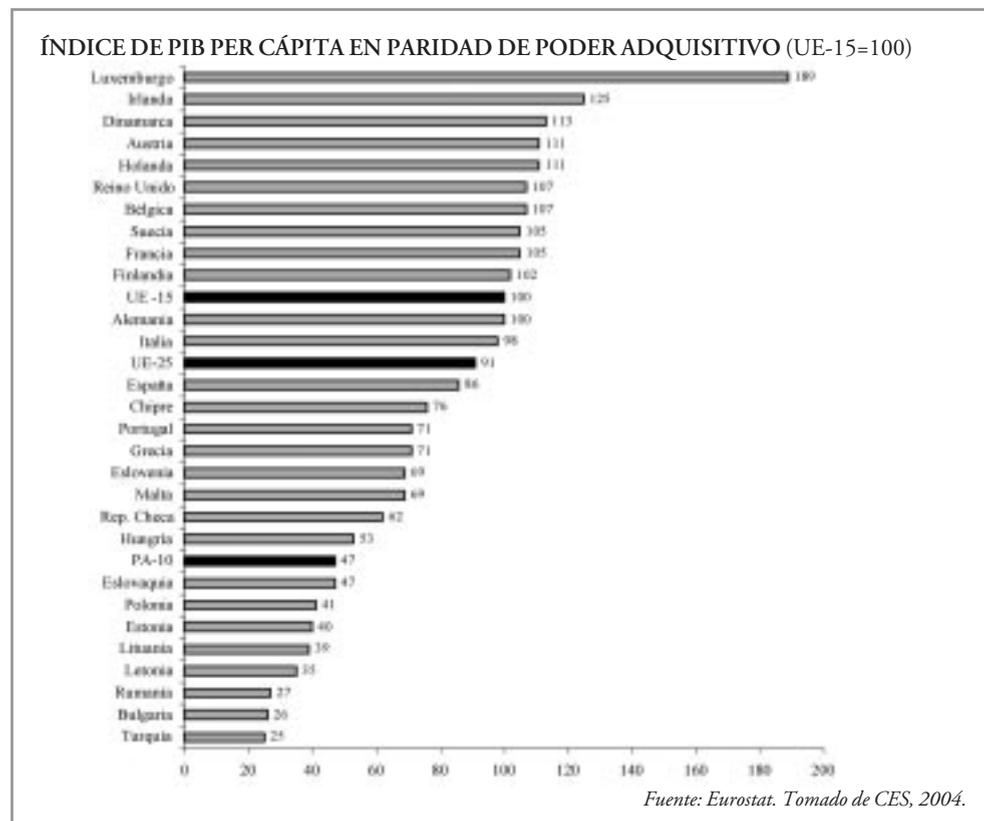
### Características económicas de los países de la ampliación

Como se ha señalado, estamos ante la ampliación más numerosa en términos de países, dado que se integran diez nuevos miembros con un volumen importante de población, en torno a 75 millones de habitantes, que significará pasar de la actual UE-15 con 378 millones de habitantes a una Europa con más de 450 millones de habitantes y, si se produce la integración posterior de Bulgaria, Rumanía y Turquía, se alcanzará la cifra de casi 550 millones de habitantes.

<sup>2</sup> La Comisión Europea publica una amplia información sobre los países candidatos, así como diferentes documentos relacionados con la ampliación, de gran interés, que pueden ser consultados en su dirección de Internet <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement>.

<sup>3</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Una Europa más amplia. Relaciones con los países vecinos del Este y del Sur de Europa de 11 de marzo de 2003 (COM (2003)104 final).

Sin embargo, conviene tener presente, a la hora de analizar los posibles efectos económicos de la ampliación, que Polonia, con casi 40 millones de habitantes -cifra similar a la de España- supone por sí misma el 51,6% de la población del conjunto de los países de la ampliación y que, junto con la República Checa, Hungría y la República Eslovaca, abarcan el 86% de la población de los países que se incorporan. También desde el punto de vista de su peso económico, se puede observar que el conjunto de los países que se integran supondrá menos del 5% del PIB de la UE 25, con un peso inferior al que tendrá España -en torno al 7%- y que los cuatro países antes analizados concentran el 84% de la actividad económica de la zona.



El corolario de las variables comentadas es que estos países -aunque con notable diversidad- tienen niveles de renta por persona significativamente inferiores a los de los actuales Estados miembros. Así, la media de los 10 países candidatos de PIB per cápita, en términos de paridad adquisitiva, alcanza solamente el 47% de la renta media de la UE, una cifra que disminuye hasta el 42% si se incluye a Bulgaria, Rumanía y Turquía.

Estamos, por tanto, ante países muy diversos y de muy diferente peso demográfico y económico, que habrá que tener en cuenta al analizar los posibles efectos económicos de la ampliación<sup>4</sup>. De hecho, el núcleo central se va a concentrar en la realidad en la integración de Polonia, Hungría, República Checa y República Eslovaca. También estamos hablando de países con diferentes rasgos históricos que marcan significativamente el sentido de esta ampliación. Téngase en cuenta la diferencia de Chipre y Malta, con economías de mercado y relaciones con la comunidad europea desde los años 70, frente a los 8 países de la ampliación, que proceden de un sistema de economía central planificada y que han desarrollado procesos intensos de reestructuración e integración en el capitalismo de manera acelerada, tal y como se comenta posteriormente.

ESTRUCTURA DEL EMPLEO POR RAMAS DE ACTIVIDAD EN 2002  
(PORCENTAJE SOBRE EL PIB)

PAÍSES	RAMAS DE ACTIVIDAD				
	Sector primario	Industria sin construcción	Construcción	Servicios de mercado	Servicios de no mercado (a)
Chipre	5,4	23,2	9,8	44,4	17,1
Eslovaquia	6,6	38,1	8,1	29,8	17,3
Eslovenia	9,7	38,5	5,9	30,0	15,9
Estonia	6,5	30,8	5,9	37,7	19,1
Hungría	6,1	34,2	7,0	34,2	18,5
Letonia	15,3	25,5	6,2	30,4	22,6
Lituania	18,6	27,4	7,3	27,3	19,4
Polonia	19,6	28,5	5,9	29,4	16,6
República Checa	4,9	40,1	8,9	32,1	14,0
Bulgaria	10,7	32,6	5,2	32,8	18,7
Rumanía	37,7	29,6	4,3	17,2	11,2
Unión Europea (UE15)	4,0	28,0	7,8	37,5	22,6

a) Administración Pública, defensa y seguridad social obligatoria; m) Educación; n) Actividades sanitarias y veterinarias; asistencia social; o) Otras actividades sociales y de servicios prestados a la comunidad; servicios personales; p) Hogares que emplean personal doméstico.

Fuente: Eurostat, Base de datos Newcronos. Tomado de CES, 2004.

Desde el punto de vista de la estructura sectorial de la actividad económica, también estos países presentan diferencias significativas respecto a la media de la UE. Así, junto con un significativo peso de la industria, que en la mayoría se sitúa por encima de la UE en tér-

<sup>4</sup> Esto explica la obligada simplificación en la que se incurre en las páginas siguientes, al hacer referencia a los países de la ampliación en términos agregados y a la escasa atención que se presta a países como Chipre y Malta.

minos relativos, cabe destacar el peso del sector primario, tanto en términos de valor añadido -principalmente Estonia, Lituania o la República Checa y Polonia- como, sobre todo, en términos de empleo, ya que superan ampliamente la media del 4% de ocupación en esta rama, y en países como Polonia, Lituania o Letonia se sitúan entre el 20 y el 15% de población ocupada. Este hecho manifiesta además el bajo nivel de productividad por persona ocupada en este sector, los retos a los que se enfrentan a la hora de su integración en la UE y la importancia de una adecuada aplicación de la política agraria común.

Por el contrario, el peso del sector servicios es inferior en casi todos ellos, excepto en Malta y Chipre, aunque gran parte de esta diferencia se debe al sector financiero, mientras que los «servicios de no mercado», que provee directamente la administración pública, mantiene perfiles similares a los de la UE.

Desde un punto de vista diferente, al analizar los factores que intervienen directamente en el desarrollo productivo y en la competitividad de las economías -capital humano, físico y tecnológico-, destaca el alto nivel de educación de sus poblaciones que mantienen un nivel de estudios en la educación secundaria superior en torno al 80% de la población, frente al 65% de la UE y al escaso 42% de España. En igual sentido, el gasto público en educación en términos relativos de PIB se mantiene en niveles similares a los de la UE y por encima de los existentes en España. Esta característica, que se explica principalmente por la prioridad en las políticas de educación concedidas en el anterior sistema económico, debe ser matizada en la medida en que se concentra en los sistemas de formación profesional reglados, mientras que presentan niveles muy inferiores en términos de formación profesional continuada o permanente, así como en el ámbito de los estudios universitarios. A modo de ejemplo, la tasa de participación de asalariados en cursos de formación proporcionados por las empresas no alcanza el 20% en 7 de los 9 países de la ampliación, frente a la media del 40% en el conjunto de la UE, aunque también es cierto que en España sólo una cuarta parte de los trabajadores participa en cursos proporcionados por las empresas (CES, 2003).

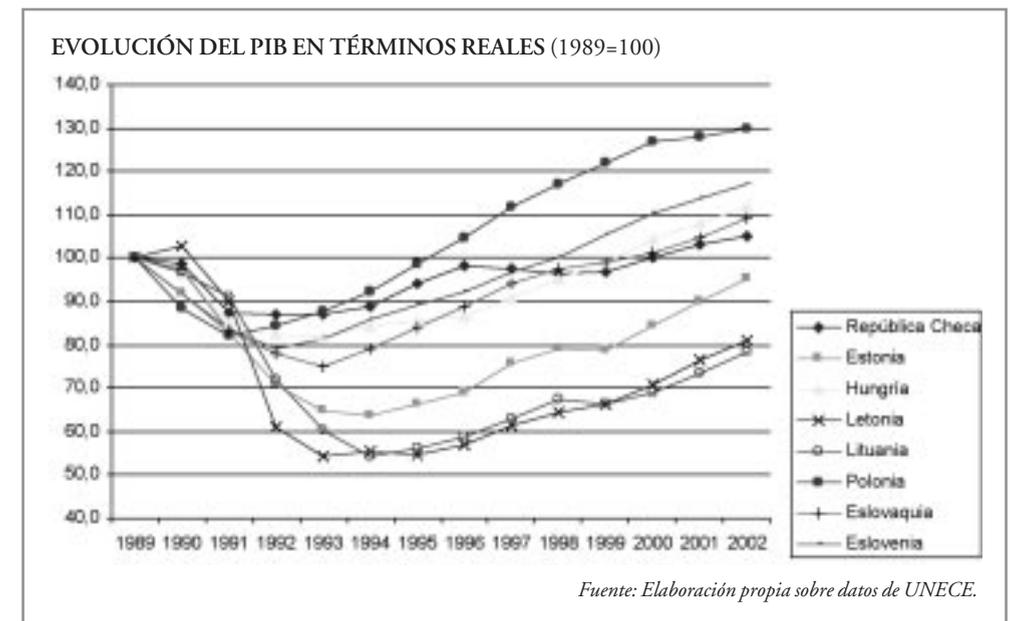
La gran mayoría de los países de la ampliación manifiestan importantes carencias en el ámbito de las infraestructuras y de protección del medioambiente<sup>5</sup>. A pesar de los procesos de inversión llevados a cabo con apoyo de los fondos de la UE en la última década, toda-

<sup>5</sup> El uso de tecnologías generadoras de altos niveles de contaminación por parte de las industrias de estos países en años anteriores a la caída del Muro de Berlín les puede ofrecer en la actualidad una posición ventajosa en lo referente a la aplicación de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero establecidos en el Protocolo de Kyoto, en 1990, en la medida en la que los procesos de reestructuración industrial que han llevado a cabo han reducido los niveles anteriores y, por tanto, pueden suponer un atractivo a la compra de los derechos de emisión por parte de empresas multinacionales, especialmente en los sectores del refino del petróleo y del sector químico.

vía tienen menores niveles en su dotación de capital en infraestructuras físicas o de capital tecnológico, aunque se sitúan a niveles muy próximos a los existentes en España. Además, en el ámbito específico de la I+D, la existencia de importantes grupos de investigación, acordes con su desarrollo industrial en etapas anteriores, pueden determinar de manera importante los efectos que tenga la ampliación en la economía española en relación a su participación en los fondos del Programa Marco de I+D de la Unión Europea.

*Reestructuración productiva y transición a la economía de mercado*

Como se ha señalado, la mayoría de los países de la ampliación estaban encuadrados en economías de planificación centralizada que entraron en crisis tras la caída del Muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética. La transición de estos países al capitalismo les ha llevado a un proceso de reestructuración industrial y de modificación de las instituciones y de los marcos reguladores de la actividad económica, cuyo primer efecto fue una importante recesión que se concentró en la primera mitad de los años 90. Las caídas del producto interior bruto fueron especialmente intensas en los países bálticos, que llegaron a suponer pérdidas entre el 35 y el 50% del PIB, teniendo una relativa menor intensidad en el resto de los países, aunque incluso en Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Checa se situaron en pérdidas entre el 13 y el 18% de la producción económica (Palazuelo y Vara, 2002).



Aunque el efecto de la caída de la producción se concentró en el sector industrial principalmente, afectó de manera derivada al resto de las actividades económicas. Esta reestructuración dio lugar a un período de expansión en la segunda mitad de los años 90, como en los casos de Polonia y Hungría, con altos niveles de crecimiento económico, mientras que el resto de los países de la ampliación no tuvieron una recuperación tan significativa, como en los casos de Eslovenia y la República Checa y, en mayor medida aún, Bulgaria y Lituania.

Conviene tener presente este proceso de reestructuración y transición a la economía de mercado, para comprender la ampliación como un proceso dinámico y difícilmente predecible desde un punto de vista económico, por la intensidad de los cambios producidos en estos países en pocos años.

Por ello, es interesante también considerar el papel que han jugado dos factores significativos en el inicio de un ciclo de crecimiento en los últimos años. Por una parte, el papel de los instrumentos financieros de la UE de apoyo a la adhesión; por otra, la intensidad de los flujos de inversión extranjera que se han dirigido hacia estos países, tanto por las oportunidades que han ofrecido los procesos de privatización de empresas públicas como por la potencialidad de crecimiento de sus mercados, ya sea desde el punto de vista interno o desde su capacidad exportadora.

En este contexto de reestructuración, la orientación principal de las políticas económicas desarrolladas ha ido dirigida a la convergencia en las variables nominales referidas al control de la inflación y del déficit público que, teniendo en cuenta el importante peso de la administración pública en el modelo de economía centralizada de estos países, ha llevado aparejada una importante reducción tanto de su actividad como de sus niveles de gasto, aunque el peso del sector público se mantiene en niveles similares a los de la UE, si bien con importantes diferencias entre los distintos países.

Junto a una política fiscal contractiva, han actuado la apreciación continuada de sus monedas, en parte influidas por la entrada de capital extranjero, así como la fijación de tipos de interés relativamente elevados. El efecto final es que los niveles de inflación se han reducido significativamente tras períodos en los que alcanzaron cifras próximas a los 3 dígitos –así, en el caso de Polonia se pasó de una inflación del 586% en 1990 a cifras en el entorno del 2% en la actualidad- y los niveles de endeudamiento del sector público y de déficit no ofrecen grandes diferencias respecto a la UE.

Este proceso explica la importancia que se ha dado a políticas dirigidas a atraer la inversión extranjera y a la implantación de empresas en sus países. Por una parte, aunque el papel del sector público mantiene una magnitud próxima a la media europea, en torno al 45%

**SECTOR PÚBLICO, 2001-2003**

(PORCENTAJE DEL PIB)

PAÍSES	DIMENSIÓN DEL SECTOR PÚBLICO (2001)		CAPACIDAD DE FINANCIACIÓN			DEUDA PÚBLICA		
	Gastos	Ingresos	Variación 1999/2002	2002	2003(e)	Variación 1999/2002	2002	2003(e)
Chipre	43,5	40,5	0,9	-3,5	-5,2	3,1	59,8	60,3
Eslovenia	45,6	43,1	-0,2	-2,3	-2,2	-24,1	27,0	27,4
Estonia	38,4	38,6	3,7	0,9	0,0	-0,8	5,7	5,4
Hungría	50,2	46,1	-3,6	-9,2	-5,4	-4,9	56,3	57,9
Letonia	43,0	41,4	2,3	-3,0	-2,7	1,5	15,2	16,7
Lituania	36,1	34,2	4,0	-1,7	-2,6	-0,7	22,7	23,3
Malta	44,4	37,4	2,0	-6,2	-7,6	3,4	64,2	66,4
Polonia	45,3	41,8	-1,9	-3,9	-4,3	-1,1	41,6	45,1
Rep. Checa	47,1	42,1	-0,4	-4,1	-8,0	12,8	27,1	30,7
Rep. Eslovaca	46,6	41,2	0,6	-7,2	-5,1	0,5	44,3	45,1
España*	<b>40,1</b>	<b>39,8</b>	<b>1,3</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>-9,3</b>	<b>53,8</b>	<b>51,3</b>
UE-15*	<b>47,0</b>	<b>45,2</b>	<b>-1,2</b>	<b>-1,9</b>	<b>-2,7</b>	<b>-4,8</b>	<b>62,5</b>	<b>63,5</b>
PA-10	<b>45,9</b>	<b>42,1</b>	<b>-1,7</b>	<b>-5,2</b>	<b>-5,0</b>	<b>1,3</b>	<b>39,8</b>	<b>42,4</b>
EU-25	<b>n.d.</b>	<b>n.d.</b>	<b>-1,3</b>	<b>-2,1</b>	<b>-2,8</b>	<b>-4,7</b>	<b>61,5</b>	<b>63,1</b>

(e) Estimación

\* El dato es de 2002.

Fuente: Comisión Europea, Previsiones económicas de otoño 2003 y Public Finances in EMU 2003, a partir de los datos suministrados por los distintos Gobiernos en los correspondientes Programas Económicos de Preadhesión. Tomado de CES, 2004.

de los ingresos públicos en el PIB y superior a la de España -una situación en gran medida lógica teniendo en cuenta las características del sistema de economía de planificación centralizada del que provienen-, una parte importante de su sistema fiscal se apoya sobre los impuestos indirectos frente a los impuestos que gravan las rentas.

Por otra, gran parte de estos países han desarrollado distintas formas de incentivos fiscales para la atracción de inversión y empresas extranjeras, a través de «vacaciones fiscales» como la exención del impuesto de sociedades para las empresas de nueva creación, las existentes durante distintos períodos en la República Checa, Polonia, Hungría, Eslovaquia y Eslovenia, o determinados beneficios fiscales para la inversión o reinversión en activos materiales e inmateriales. Unas ayudas que se complementan, tanto desde las administraciones públicas centrales como desde las locales, mediante ayudas directas, créditos privilegiados, subvenciones o provisión de terrenos a precios inferiores a los de mercado. Aunque algunas de estas ayudas tendrán que ser eliminadas tras la adhesión, posiblemente puedan seguir operando directa o indirectamente a medio plazo.



El proceso de transición ha tenido su reflejo en una intensa destrucción de empleo que no ha llegado a recuperar, en términos relativos, las tasas de empleo existentes al comienzo del período, como apunta el hecho de que Polonia -que es uno de los que ha vivido con más intensidad la recuperación- mantenga su nivel de empleo en un 87% del que se registró en 1989, Hungría sólo alcance el 70% o la República Checa el 88%. Todo ello se ha reflejado en un elevado aumento del desempleo, que alcanza en la actualidad cifras próximas al 15%, duplicando la media comunitaria y más de 3,5 puntos superior a la de España, aunque partían en general de porcentajes insignificantes de paro.

El aumento del desempleo, que se concentra con especial intensidad en los jóvenes y en las mujeres, ha sido en cierta medida paliado artificialmente por una reducción de las altas tasas de actividad de la población, que se sitúan en la actualidad a niveles similares a los existentes en la UE, aunque significativamente por encima de las españolas. Un hecho que hay que tener en cuenta, tanto para valorar la dureza del proceso de transición a la economía de mercado de estos países como para evaluar su implicación en el cumplimiento de los objetivos de la Estrategia Europea de Empleo y muy especialmente en la consecución del pleno empleo en el año 2010, de acuerdo con la estrategia acordada en la Cumbre de Lisboa.

Es de resaltar, igualmente, la importante caída de los costes laborales que se produjo, directamente relacionada con la destrucción de empleo pero, también, con el descenso de los salarios reales -que aunque tuvieron una posterior recuperación en países como Polonia, la República Eslovaca y la República Checa, fue mucho menos significativa en el resto de los países- y con el desarrollo de la economía sumergida. Las diferencias salariales entre los países de la ampliación y la media europea son muy importantes, como se refleja en el hecho de que excepto Eslovenia, con un 43% del salario mensual medio respecto a la media de la UE -España tiene un salario medio del 62%-, el resto se mueve en una horquilla de salarios entre el 12 y el 21% de los comunitarios, y en un 6% si se incluyen Bulgaria y Rumanía.

La situación salarial viene asociada también a un nivel de negociación colectiva con bajos niveles de cobertura y en gran parte de los países estructurada sobre convenios de empresa, tal y como se analiza en otros artículos de este número. Posiblemente, la transformación de los sistemas de relaciones laborales y la significativa debilidad de la representatividad de las organizaciones sindicales, y muy especialmente empresariales, en algunos países explican estas tendencias, que pueden suponer el desplazamiento del modelo social europeo hacia normas y prácticas más débiles en los procesos de diálogo social y de negociación colectiva, apuntando la necesidad de fortalecer la capacidad de actuación de las organizaciones sindicales y empresariales en el desarrollo de la ampliación.

El esfuerzo en la aproximación de las variables nominales en su convergencia hacia Europa ha supuesto un elevado coste en términos de convergencia real, tal y como se ha señalado anteriormente, mediante ajustes en el empleo y los salarios, en la generación de elevados niveles de paro, y en el debilitamiento de las políticas redistributivas desarrolladas desde el ámbito público. Un proceso que ha generado la marginación de extensos grupos sociales y la aparición de importantes bolsas de pobreza, así como un elevado aumento de la economía sumergida.

El modelo de transición de estos países a la economía de mercado mantiene en su seno importantes elementos de inestabilidad a medio plazo, como ocurre con el hecho de la inversión extranjera y su mantenimiento, una vez finalizados los procesos de privatización emprendidos o por emprender, y una importante y creciente desigualdad en los niveles de renta, con el peligro de consolidar procesos de exclusión social y de pobreza con escasa respuesta de las políticas de cohesión y de igualdad que puedan desarrollarse desde el ámbito público.

Igualmente, es necesario considerar el coste de las reformas institucionales pendientes en estos países, en lo referido a un adecuado funcionamiento de las administraciones públicas, y especialmente en el ámbito de la justicia, para dotarla de una mayor transparencia y

reducir los procesos de corrupción y de tráfico de influencias que han acompañado a la transición, y las que deben desarrollarse para conseguir una adecuada aplicación de la política europea de competencia o la creación de estructuras institucionales eficientes para la canalización de los fondos asociados a la política comunitaria de cohesión. En este sentido, no es menos importante la necesidad de mantener y promover una adecuada red de protección social y de políticas redistributivas de la riqueza que sean capaces de garantizar la adopción del modelo social europeo y la cohesión económica y social como un elemento central de la ampliación.

### La ampliación vista desde la economía española

#### *Los efectos económicos de la ampliación*

Aunque las teorías económicas de la integración de áreas económicas ofrecen distintos enfoques de los factores y resultados de estos procesos<sup>6</sup>, en general se suelen señalar los beneficios que se derivan de la ampliación de los mercados, de la eliminación de las barreras comerciales y de la libre circulación de capital y trabajo en términos de creación de comercio y de aumento del potencial de crecimiento económico de los países que se integran y, con ello, del nivel de eficiencia económica y bienestar social.

Sin embargo, aún aceptando estas hipótesis excesivamente simplistas, no es posible desdeñar que los potenciales beneficios, a nivel agregado, no supongan efectos negativos en algunos países específicos que participan en la integración. En primer lugar, porque se pueden producir modificaciones en los intercambios bilaterales entre países, de manera que las exportaciones de los nuevos países que se integran vengán a sustituir producciones internas desarrolladas en otro, con la consiguiente pérdida de actividad productiva y, por tanto, de salarios, empleos y otras rentas. En segundo lugar, por los posibles efectos de la desviación de comercio dentro del área integrada, de manera que las exportaciones de un país a otros terceros -en este caso, miembros de la UE- sean sustituidas por exportaciones de los nuevos países miembros.

Estos posibles efectos negativos en determinados países, a pesar de los beneficios agregados para el conjunto del área integrada, toman más fuerza si se considera que una parte importante del comercio no se desarrolla sólo mediante la competencia entre productos de

diferentes sectores -según la especialización productiva de cada uno de los países-, sino mediante el comercio «intraindustrial», es decir, a través de intercambios en productos muy similares dentro de un mismo sector, con niveles de desarrollo tecnológico, dotaciones de capital y cualificación de la mano de obra similares. Un hecho que tiene una relación directa con los flujos comerciales, basados en las estrategias de las empresas multinacionales que tienen distintos centros de producción en los países integrados, y en los flujos de inversión extranjera.

Paralelamente, es necesario evaluar los posibles efectos positivos y negativos teniendo en cuenta el corto, medio y largo plazo, ya que los ajustes vía comercio o inversión extranjera entre los países que se integran, pueden suponer procesos de reestructuración industrial en sectores específicos que generen desempleo en algunas zonas, aunque finalmente, una vez desarrollado el grueso de la integración, los resultados sean positivos.

Desde el punto de vista de la economía española parece razonable apostar por esos resultados económicos positivos, en términos de creación de comercio y de aumento del potencial de crecimiento económico pero, al mismo tiempo, cabe señalar la existencia de importantes riesgos en términos de desviación de comercio y de inversión exterior, especialmente si tenemos en cuenta algunas de las ventajas que ofrecen los países de la ampliación:

- Una localización geográfica de gran interés por su proximidad a los principales mercados de los países con un mayor peso económico en la UE.
- Una mano de obra con relativamente elevados niveles de formación y cualificación profesional.
- Unos bajos costes laborales.
- La existencias de importantes ayudas públicas a la inversión extranjera y a la creación de empresas.

Ventajas que pueden transmitirse a los flujos comerciales de forma directa o a través de la inversión extranjera, por el interés de empresas multinacionales de crear o deslocalizar centros de producción, no sólo dirigidos a abastecer los mercados de los nuevos países sino, también, a la exportación hacia otros países terceros del área.

#### *Los ciudadanos ante la quinta ampliación*

Antes de abordar los posibles efectos de la ampliación en la economía española, merece aproximarse al estado de opinión de los ciudadanos españoles sobre el proceso de ampliación de la UE en curso.

<sup>6</sup> Un trabajo interesante para una visión general del tema es el recogido en Barberá y Doncel (2003).

Si se analizan, a modo de ejemplo, los resultados de la encuesta llevada a cabo entre los ciudadanos de la UE sobre su valoración de la quinta ampliación<sup>7</sup>, destaca que el 76% de los españoles encuestados conocen la existencia de la ampliación -una cifra ligeramente inferior al 80% del conjunto de la UE-, aunque cuando se les pide una correcta identificación de los países que se van a integrar, las respuestas correctas se sitúan en los niveles inferiores de conocimiento, frente a Austria que ocupa el lugar más elevado. Un hecho que posiblemente se explique por la distancia geográfica de nuestro país y la cercanía de Austria en relación a los principales países que se van a integrar.

A pesar de este escaso conocimiento, sin embargo, los entrevistados españoles mantienen una actitud más optimista que la media de los ciudadanos europeos. Así, un 47% de los españoles encuestados consideran que se está suficientemente preparado para afrontar el proceso de ampliación (frente al 39% de media de la UE). Además, este optimismo se transmite también cuando se pide la valoración sobre las consecuencias de la ampliación. En España, los ciudadanos entrevistados consideran que va a permitir un mayor peso de la UE en la escena internacional, por encima de la media europea, y sólo el 60% valoran que la ampliación será muy costosa para nuestro país, mientras el 68% de la UE así lo hacen.

En igual sentido, cuando se valoran los posibles efectos económicos de la ampliación, en España se mantiene una actitud optimista al valorar el 92% de los consultados que la ampliación permitirá a nuestras empresas expandirse a nuevos mercados (frente al 86% de la media europea) y que afectará positivamente al sector agrícola. Solamente un 34% considera que se producirá un incremento del desempleo, frente al 43% de la media europea, y un 30% que supondrá una disminución del nivel de bienestar social frente al 41% de media. Asimismo, mantienen una actitud más abierta frente a las futuras ampliaciones de la UE. El 61% de los encuestados considera que deberían aceptarse nuevos miembros, frente al 54% de la media, y que deberían desarrollarse relaciones con otros países vecinos que no vayan a ser futuros miembros, frente al 69%.

Estas valoraciones contrastan con las de otras encuestas realizadas a empresarios o expertos empresariales que manifiestan un conocimiento más preciso y una valoración positiva mucho más moderada, reconociendo la existencia de efectos negativos posibles sobre la economía española, aunque aceptando la posibilidad de que pueden limitarse si se incrementan los flujos comerciales y de inversión de España con estos países (Pulido, 2003).

<sup>7</sup> Eos Gallup Europe: *Enlargement of the European Union*, Comisión Europea, Flash Eurobarometer 140, marzo 2003.

En definitiva, cabe señalar que los ciudadanos españoles tienen un conocimiento poco amplio y preciso de la ampliación, que muestran un significativo optimismo en los efectos políticos y económicos que ésta va a tener, tanto en el conjunto de la UE como para nuestro país, posiblemente explicable por la importancia que dan a los valores de la democracia asociados a la UE, así como por la existencia de razones históricas que justifican la integración de los países que se van a incorporar próximamente.

Estos perfiles del estado de la opinión pública española -con todas las limitaciones de este tipo de encuestas- parecen expresar la escasa actuación de las administraciones públicas de nuestro país para transmitir un conocimiento generalizado de las características y posibles efectos de la ampliación, y pueden tener como efecto perverso no sólo la ignorancia en sí, sino la aparición de miedos a procesos de deslocalización industrial y pérdidas de empleo que acaben generando una posición de rechazo poco razonada y razonable.

#### *Las relaciones comerciales con los países de la ampliación*

Los principales países de la ampliación están especializados en las ramas industriales y agrarias y en sectores intensivos en mano de obra y con una menor dotación de capital, como la industria agroalimentaria, la madera y corcho, el metal o el textil. Sin embargo, el fuerte proceso de reestructuración que han llevado a cabo ha modificado significativamente su patrón sectorial de producción, con una pérdida de peso de las actividades con menores niveles tecnológicos y de cualificación laboral, a favor de industrias de tecnología media-alta como la automoción, los bienes de equipo o la electrónica de consumo.

Este patrón de especialización sectorial -que se asemeja al de España- está directamente asociado a los flujos de inversión extranjera directa que han recibido en la última década, motivados tanto por los procesos de privatización como por las ventajas comerciales anteriormente comentadas, y ha tenido su reflejo en el creciente peso de estos sectores en su comercio exterior.

Los acuerdos para la integración, firmados a lo largo de los años 90, han generado -con la progresiva eliminación de las barreras comerciales- una intensificación de los flujos comerciales entre la UE y los países de la ampliación, de acuerdo con los efectos esperados por las teorías económicas comentadas. Esta intensificación del comercio se centra en el comercio «intraindustrial», en gran medida explicable por las estrategias de las empresas multinacionales, especialmente de los países del centro europeo.

En la actualidad, la UE supone el destino de casi el 68% de las exportaciones de los países de la ampliación, mientras que las importaciones -aunque con una tendencia relativa decreciente, que merece analizar con más detalle- significan cerca del 60% del origen de sus importaciones. Alemania es, con clara diferencia, el principal socio exportador e importador de los países de la ampliación, con niveles que se sitúan en torno al 40% del comercio de estos países con la actual UE, seguido de lejos por Italia, Francia y Austria.

El comercio exterior de España con los países candidatos ha partido de niveles muy reducidos, de tal manera que, a pesar del importante incremento que se ha producido en los últimos años, se sitúa en la actualidad en niveles prácticamente residuales -en torno al 3% del conjunto de las importaciones y exportaciones de nuestro país- y concentrado en los países de la ampliación que tienen un mayor peso económico, como Polonia, Hungría y la República Checa, quedando en un lejano segundo término las relaciones con los demás países de la ampliación

A pesar de la intensificación de los flujos comerciales, se ha ido deteriorando el saldo comercial favorable que ha mantenido históricamente la economía española con estos países, pasando de ser el 185% en la relación de exportaciones sobre importaciones hasta el 122% en el año 2003. Es igualmente reseñable que la evolución del comercio bilateral de España con los países de la ampliación se ha ido concentrando en lo que podemos considerar como comercio «intraindustrial», característico de relaciones comerciales entre países con especializaciones productivas y niveles de desarrollo tecnológico y de formación de la mano de obra similares. Así, los principales productos de intercambio bilateral se concentran en el sector de automoción y componentes de automoción, y en productos químicos, tanto en términos de exportación como de importación, aunque en las exportaciones españolas ocupan un mayor papel los productos agroalimentarios mientras que en las importaciones de los países de la ampliación tienen un mayor peso los sectores de equipo de ofimática y telecomunicaciones y de electrónica de consumo.

Significativamente, han sido los sectores de demanda fuerte y con mayor intensidad tecnológica y de capital los que han registrado en España un mayor deterioro en los índices de ventajas relativas, con excepción de la química, frente a un aumento en la capacidad exportadora relativa de los sectores de demanda débil y menor intensidad tecnológica como los relacionados con los productos alimentarios, o las industrias de textil, cuero y calzado (Martín et al., 2002; Blanes, 2003 y CES, 2004).

Estos datos expresan con claridad la creciente competencia a la que se enfrenta la economía española con la integración de estos países, en cuyos mercados, además, tiene una escasa presencia y menores posibilidades de beneficiarse de los procesos de creación de comercio.

*Los procesos de inversión extranjera directa en la ampliación*

Como se ha reiterado, en la transición de los países de la ampliación a la economía de mercado ha jugado un papel fundamental la inversión extranjera directa, al calor de los procesos de privatización de una parte importante del sector agrícola y manufacturero, en un primer momento, y posteriormente la liberalización de sus sectores de telecomunicaciones, energía y servicios financieros.

Los flujos de inversión extranjera en los países de la ampliación han tenido un ritmo creciente en la última década, incluso a pesar del estancamiento generalizado que han mantenido a nivel mundial, debido a las incertidumbres del contexto internacional tras los atentados del 11 de septiembre y los distintos conflictos bélicos, de tal manera que a diferencia de otros países de la UE, incluida España, que han visto reducido significativamente estos flujos de inversión directa, los dirigidos a estos países han mantenido su dinamismo.

PAÍSES	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Eslovaquia	18	82	100	195	269	308	353	220	684	390	1.925	1.579	4.012
Eslovenia	4	65	111	113	117	151	174	334	216	107	136	503	1.865
Estonia			82	162	215	202	151	267	581	305	387	542	285
Hungría	311	1.459	1.471	2.339	1.146	4.815	2.364	2.229	2.083	2.012	1.697	2.599	858
Letonia			29	45	214	180	382	521	357	347	410	164	382
Lituania			8	30	31	73	152	355	926	486	379	446	732
Polonia	10	117	284	580	542	1.132	2.768	3.077	5.130	6.474	8.293	6.995	4.119
Rep. Checa	132	513	1.004	654	869	2.562	1.428	1.300	3.718	6.324	4.986	5.641	9.305
Rumanía		40	77	94	341	419	263	1.215	2.031	1.041	1.037	1.157	1.106
Bulgaria	4	56	41	40	105	90	109	505	537	819	1.002	813	600

*Fuente: UNECE.*

La UE es el principal origen de la inversión directa en estos países -en torno al 75%-, siendo Holanda, Alemania y Austria los principales países inversores, seguidos de Francia, aunque en el caso de Holanda es necesario tener en cuenta el carácter de país intermedio financiero que canaliza la inversión de otros terceros. Por el contrario, las inversiones españolas ocupan un lugar residual con menos del 0,5% del conjunto de la inversión española exterior en la última década. Una muestra de la escasa presencia de las empresas españolas en los mercados de los países de la ampliación.

Los países que han recibido un mayor volumen de inversión extranjera son los de mayor peso económico y los que más rápidamente desarrollaron las reformas económicas para la transición a la economía de mercado y los procesos de privatización, como Hungría, Polonia y la República Checa.

El destino sectorial de las inversiones ha sido principalmente las industrias con mayor orientación a la exportación, como la automoción o la electrónica de consumo, y en los últimos años hacia el sector financiero y las telecomunicaciones, aunque también se han dirigido a sectores intensivos en mano de obra como el textil, el calzado, el mueble o bebidas y tabaco, y relacionados con la potencialidad de sus mercados internos. Los efectos de la inversión extranjera en la dinámica de las exportaciones de los países de la ampliación hacia la UE son evidentes si se considera que el peso de las exportaciones del sector de automoción se ha multiplicado por tres desde 1993 y el de bienes de equipo se ha multiplicado por 1,5.

#### *Los posibles efectos de la ampliación del mercado europeo para la economía española*

Aunque es previsible que tras la ampliación los flujos comerciales sigan aumentando en la medida en que acaben por desaparecer las barreras no arancelarias, cabe considerar que los principales efectos comerciales de la ampliación ya se han producido. Sin embargo, puede no ser así en el caso de la economía española, teniendo en cuenta que estamos hablando no sólo de procesos de competencia comercial intersectorial —es decir, entre productos de diferentes sectores—, sino de procesos relacionados con el comercio intraindustrial y, por tanto, por la competencia entre productos similares, aunque diferenciados bien por precios o bien por calidades distintas.

Este tipo de comercio está en estrecha relación con las estrategias productivas de las empresas transnacionales que, como se ha analizado anteriormente, invierten en los países de la ampliación no sólo para abastecer sus mercados internos, con un fuerte potencial de crecimiento, sino como plataformas para la exportación a países terceros. Una estrategia especialmente importante para países como España, que, con un tardío proceso de industrialización, cuentan con un escaso número de empresas multinacionales de matriz propia y, por tanto, altamente dependientes de las decisiones adoptadas en otros países.

A pesar de esta realidad, el miedo a deslocalizaciones industriales generalizadas que se ha generado en España últimamente por las ventajas de localización y los bajos costes laborales de estos países no parece tener un fundamento sólido. Sí lo puede tener en algunos sectores específicos, aunque en la mayoría no tienen que ver estrictamente con la ampliación

sino con el propio contexto de liberalización de los procesos económicos que caracteriza a la actual globalización. A modo de ejemplo, en el sector de textil-confección los procesos de deslocalización territorial de actividades productivas no sólo afectan a nuestro país, sino también a los países de la ampliación y tienen más que ver con la competencia que ejercen países asiáticos, con costes laborales muy inferiores a los existentes en los europeos o en los de la ampliación, y que se verán incrementados con la posible incorporación de China, en el año 2005, a la Organización Mundial del Comercio. Como expresaba crudamente un dirigente empresarial del textil español, los países de la ampliación son más pobres que nosotros, pero no lo suficientemente pobres como para esperar un impacto significativo de su competencia por su integración en la Unión Europea. Igualmente, debe tenerse en cuenta que algunos de los países de la ampliación están sufriendo también deslocalizaciones de algunas empresas hacia países no pertenecientes a la UE, como ocurre en Hungría.

El reto de la ampliación, por tanto, no se centra en las deslocalizaciones industriales, aunque obviamente habrá que hacerlas frente con las medidas adecuadas, sino en el desarrollo futuro de nuevas actividades, en las que España puede perder sus ventajas competitivas frente al dinamismo productivo de los nuevos países que se incorporan. En este sentido, merece diferenciar los procesos «pasivos» de deslocalización —por la competencia de costes salariales más bajos o peores condiciones de trabajo existentes en otros países— de las estrategias de internacionalización de las empresas, poco desarrolladas todavía por las empresas españolas, y que puede suponer la deslocalización o la ampliación de determinadas fases de la producción en otros países —generalmente relacionadas con producciones de bajo valor añadido, bajos salarios y baja cualificación— para aumentar la presencia en los mercados internacionales y que pueden mejorar el conjunto del valor añadido de la empresa y la creación de empleo en nuestro país.

Es difícil evaluar con una mínima solidez los efectos económicos de la ampliación, no sólo por la complejidad de las dinámicas económicas, sino por la existencia de múltiples factores que pueden incidir en ellos, como pueden ser las decisiones que se adopten sobre la distribución de los Fondos Estructurales o del Fondo de Cohesión de la UE —a partir de 2007, en el que operará un nuevo escenario financiero de los presupuestos comunitarios—, o el desarrollo de la reforma de la PAC, con una influencia importante en la evolución de la economía española.

Los primeros estudios llevados a cabo (Martín et al., 2002) han mostrado un escenario claramente pesimista sobre la economía española señalando que: «la ampliación de la UE provocaría una caída de la producción agregada, especialmente manufacturera, y del empleo debida al ajuste comercial y al desvío parcial de la inversión extranjera. A estas cau-

sas se sumaría, más adelante, la reducción de las ayudas estructurales comunitarias». Unos efectos que, con todas sus cautelas, estiman en una posible reducción de la producción potencial -en este escenario de la ampliación- en torno a un 2% en 2007, y en cifras similares en el impacto sobre la reducción de los salarios y el empleo, estimando que la tasa de desempleo podría aumentar un punto porcentual sobre el escenario sin ampliación.

Otros análisis, sin embargo, ofrecen una visión más dinámica, señalando que los beneficios y oportunidades económicos que ofrece la ampliación van a depender principalmente de las propias actuaciones de los agentes políticos, económicos y sociales y de su capacidad para impulsar una modernización de la economía española, aumentando la inversión en el capital humano, el capital tecnológico o en las infraestructuras de transporte y telecomunicaciones, frente a un modelo de competencia de bajos salarios (CES, 2004).

### Reflexiones finales

Aunque la quinta ampliación se habrá producido en mayo de 2004, es necesario entender que su desarrollo tardará tiempo en producirse y en manifestar si se ha llevado a cabo de forma equilibrada o armónica para el conjunto de la Unión Europea de los 25 Estados miembros, o se han producido distorsiones y efectos negativos en su realización. Los resultados no están predeterminados, ya que dependen de las políticas que se adopten y de las actuaciones de los agentes políticos, económicos y sociales.

Por ello, conviene tener presente que los países de la ampliación, que se han enfrentado a una intensa reestructuración de sus economías, han llevado a cabo una importante convergencia en términos nominales, referida a sus cifras de inflación o de déficit y deuda pública, pero que están lejos de haber finalizado el esfuerzo en este área si se tienen en cuenta los costes que va a conllevar una adecuada modernización de sus instituciones públicas al modelo europeo, la aplicación de las políticas europeas de competencia en ámbitos no arancelarios, incluidas las reducciones de las ayudas públicas existentes, o el desarrollo de mecanismos de canalización de los fondos que puedan provenir de la política de cohesión de la Unión Europea, que, por otra parte, requiere una cofinanciación sustancial de los proyectos que se lleven a cabo.

Si estos países, además, quieren incorporarse a la moneda única, tal y como han manifestado, deberán cumplir los criterios de estabilidad nominal exigibles en la eurozona y especialmente los referidos al control de los déficit públicos. En este caso, no podrán recurrir a políticas monetarias restrictivas para el control de la inflación o a la apreciación de sus

monedas y dependerán con mayor intensidad de los flujos de inversión extranjera para equilibrar sus balanzas de pagos. Un modelo de integración que presenta una significativa inestabilidad, como bien demostró el modelo de integración de la economía española en la Unión Europea y la intensa crisis sufrida a comienzos de los años 90.

En paralelo, aunque los países de la ampliación partían de niveles relativamente altos de protección social, en términos de educación, sanidad o de prestaciones sociales, las políticas redistributivas han sufrido un fuerte retroceso y, que junto al desempleo, han generado la aparición de bolsas de pobreza, de economía sumergida y de colectivos socialmente excluidos.

Es imprescindible, por tanto, conseguir un adecuado equilibrio entre la convergencia nominal y la convergencia real, mediante la adopción del acervo comunitario de acuerdo con el modelo social europeo. Este objetivo requiere el desarrollo de políticas de cohesión que garanticen el proceso de solidaridad entre países y el impulso de políticas redistributivas capaces de asegurar la cohesión económica y social. Un reto para el conjunto de la UE que se desarrolla en un preocupante escenario político, tras el fracaso de la Conferencia Intergubernamental para aprobar una Constitución de la Europa ampliada y una reforma de las instituciones capaces de adecuarse a su nueva dimensión, y al que España debería contribuir para que se despejara desde una posición menos «economicista» o localista de lo que ha hecho hasta ahora.

Desarrollar este proceso equilibrado de ampliación hace necesario apoyar a los agentes sociales de los países de la ampliación y a sus sistemas de relaciones laborales, para evitar que la precarización de las condiciones de trabajo de los países que se integran suponga una ventaja competitiva basada en los bajos niveles de renta o en el empobrecimiento relativo de sus ciudadanos. Colaborar a una mayor representatividad y presencia de las organizaciones sindicales y empresariales de los países de la ampliación es un reto asociado a la necesidad de impulsar una mayor extensión de la negociación colectiva y de otros foros de negociación y concertación social, como elementos claves del modelo social europeo, evitando que se produzca un parón en el acervo social comunitario, por la adopción de un modelo anglosajón de relaciones laborales, caracterizado por su mayor atomización e individualización y por el menor peso representativo de los agentes sociales.

En igual sentido, el mantener los objetivos de pleno empleo y de calidad del empleo definidos por la Estrategia Europea de Empleo y adoptados en la Cumbre de Lisboa, supone un importante reto al que deben incorporarse los nuevos países, sin que se produzca un debilitamiento de los objetivos trazados.

Esta perspectiva solidaria de la ampliación debería implicar un aumento del presu-

puesto comunitario, especialmente en lo referido a las políticas de cohesión, así como reforzar la coordinación de los sistemas de protección social. No parece admisible que si la ampliación supone la incorporación de países con menores niveles de renta, los recursos financieros dirigidos a las políticas regionales y de cohesión se mantengan estancados.

Paralelamente, la sociedad española debe «hacer los deberes» que plantea la ampliación para evitar efectos negativos para nuestro país en términos de creación de riqueza, salarios, empleo o bienestar social. Es manifiesta la insuficiencia de las políticas adoptadas por la administración pública para hacer frente a las oportunidades y a los retos de la ampliación. Como se ha señalado, la lejanía geográfica afecta directamente a España pero, posiblemente, lo son más relevantes factores como el escaso nivel de inversión en investigación, desarrollo e innovación tecnológica, los insuficientes niveles de capital humano y formación de los trabajadores o las todavía escasas inversiones en infraestructuras, tanto en las redes de transporte como de comunicaciones.

Todos ellos son factores necesarios para que la ampliación suponga un proceso de mejora de la economía y de la sociedad española, y deberían articularse mediante una política industrial -aunque el término haya podido caer en el olvido desde hace algunas décadas- capaz de impulsar de manera consensuada las acciones y los recursos necesarios para su realización.

Además de la adopción de una política activa respecto a la ampliación de la UE, deberíamos tener presente que la más que previsible reducción de las ayudas de las políticas estructurales y de cohesión de las que se ha beneficiado España desde la integración, no deberían significar una disminución de los recursos dirigidos a lo que son aspectos clave para la competitividad y para la cohesión económica y social como es la inversión en infraestructuras, en capital tecnológico y en capital humano. En este sentido, la responsabilidad recae directamente en la sociedad española y en su capacidad para prever un escenario en el que será fundamental intensificar los esfuerzos internos de apoyo a estas políticas, en una orientación contraria a las rebajas fiscales que se han llevado a cabo o que se anuncian para un futuro inmediato.

No parece que las alianzas del Gobierno español con Estados Unidos y el Reino Unido a nivel internacional en los últimos años, generando un importante proceso de debilitamiento del papel político de la Unión Europea en conflictos como el de Iraq, hayan favorecido este empeño. Sin embargo, de la adopción de políticas a nivel comunitario que garanticen un proceso equilibrado entre la convergencia nominal y real de los países que se integran, dependerá el que los potenciales beneficios de la ampliación se materialicen, al igual que dependerá de las decisiones que adopte la sociedad española para que nuestro país sea capaz de participar de ellos.

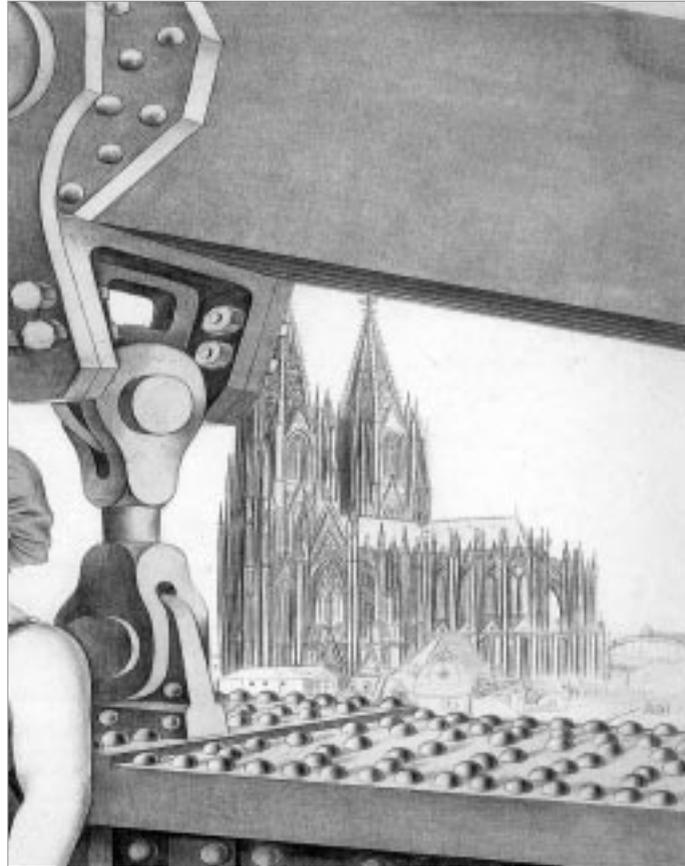
## BIBLIOGRAFÍA

- Baldwin, Richard E.; Joseph, F. François y Richard Portes (1997): «The costs and benefits of eastern enlargement, the impact on the EU and central Europe», *Economic Policy*, n.º 24.
- Barr, N. (1994): *Labor markets and social policy in Central and Eastern Europe: The transition and beyond*. Oxford University Press.
- Barberá, R. A. y Doncel, L.M. (2003): *La moderna economía del crecimiento*. Edt. Síntesis. Madrid.
- Barros, L. (2001): «Europe Agreements, accession strategy and the European Union's new migration policy», en *Migration policies and EU enlargement: the case of Central and Eastern Europe*. OCDE. París.
- Blanchard, O.; Commander, S. y Corricelli, F. (eds) (1995): *Unemployment, restructuring, and labor markets in Eastern Europe and Russia*. Washington: World Bank.
- Casella, A. (1996): «Large Countries, Small Countries and the Enlargement of Trade Blocks», *European Economic Review*, vol. 40.
- Comisión Europea (2000a): Regular Reports from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, *Strategy Paper*, Bruselas.
- (2000b): *European Union Enlargement, A historic opportunity*, Bruselas.
- (2001a): «The Economic Impact of Enlargement», Directorate General for Economic and Financial Affairs, *Enlargement Papers*, n.º 4, Bruselas.
- (2001b): *The free movement of workers in the context of enlargement*. Bruselas.
- (2001c): *The economic impact of enlargement*: European Directorate General for Economic and Financial Affairs. Bruselas.
- (2002): *Hacia una Unión Europea ampliada*. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos de cada uno de los países candidatos en vías de adhesión. COM (2002) 700 final. Bruselas.
- (2002b): *The economic impact of enlargement*: European Directorate General for Economic and Financial Affairs. Bruselas.
- (2003) Communication from the commission to the council, the european parliament, the european economic and social committee and the committee of the regions. *Progress in implementing the Joint Assessment Papers on employment policies in acceding countries* COM (2003) 663 final, Bruselas.
- Consejo Económico y Social (2004): *Informe sobre los efectos de la próxima ampliación de la Unión Europea sobre la economía española*. CES. Madrid.
- Consejo Europeo de Copenhague (2002): Conclusiones de la Presidencia, 12 y 13 de diciembre de 2002.
- Ingham, M. e Ingham, H. (2003): «Enlargement and european employment strategy. Turbulent times ahead». *Industrial Relations Review* vol. 34. Issue 5. Blackwell.
- Jordán Ganduf, J.M. (2002): «La ampliación de la Unión Europea hacia el este: repercusiones para España», *Boletín económico de ICE* núm. 2734.
- López-Manterola, A. (2002) «Evolución de la política comunitaria de ayuda a los países de Europa Central y Oriental. El programa Phare y los nuevos instrumentos preadhesión», *Información Comercial Española*, núm. 786.
- Luengo, F. (2002): «El desempleo en los países de la adhesión: datos y reflexiones», *Boletín económico de ICE* núm. 2734.

- Luengo, F. (2002): «La ampliación hacia el Este de la Unión Europea y la convergencia real», *Boletín económico de ICE* núm. 2692.
- Martín, C. y Sanz, I. (1998): «La Ampliación de la UE a los países del Este y sus implicaciones para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, nº 134.
- Martín, C. y Turrión, J. (1999): «La ampliación de la Unión Europea hacia el Este. Oportunidades y desafíos para la economía española», *Cuadernos de Información Económica*, nº 146.
- Martín, C. et al. (2002): *La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre la economía española*. Caja de Ahorros y Pensiones de Barcelona La Caixa.
- Martín, R. y Cristescu, A. (2003): «Employment relations in Central and eastern Europe in 2002». *Industrial Relations Review* vol. 34. Issue 5. Blackwell.
- Secretaría de Estado de Comercio y Turismo (2000): *Plan Ampliación. Actualización 2000-2001*. MEH.
- Palazuelos, E. y Vara, M.J. (2002): *Grandes áreas de la economía mundial*. Edt. Ariel, Barcelona.
- Pulido, A. (2003): «Consecuencias sectoriales y territoriales de la ampliación para la economía española» en *La quinta ampliación de la Unión Europea. Información Comercial Española* nº 809.
- Rutkowski, J.J. (1996): *Changes in the wage structure during economic transition in Central and Eastern Europe*. Banco Mundial. Washington.
- VV.AA. (2003): *Economía de la nueva Europa. Economistas* nº 97, Madrid.
- VV.AA. (2003): *La quinta ampliación de la Unión Europea. Información Comercial Española* nº 809.

MIGUEL ÁNGEL GARCÍA DÍAZ

**La política fiscal y monetaria  
en la Unión Europea**

Karl Hubbuch, *La nadadora de Colonia*, 1923, detalle.

*La puesta en circulación del euro, después de saldar con bastante éxito una compleja operación logística en un tiempo récord, ha influido decisivamente en la vida cotidiana de millones de personas. La renuncia a la moneda propia, uno de los símbolos de soberanía nacional de cualquier Estado, ha constituido una de las decisiones más trascendentes desde el inicio de la Comunidad Económica Europea. El uso diario del euro se ha convertido en la mejor percepción de los ciudadanos de lo que es una política común europea.*

## Introducción

El Tratado de Roma (1957) suscrito por seis países (Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo, Países Bajos e Italia), coincidiendo con el inicio de la guerra fría, fue el inicio del proyecto de integración europeo con el que se pretendía, entre otros objetivos, cerrar las heridas provocadas en las dos guerras mundiales.

El número de miembros se ha ampliado desde ese momento hasta alcanzar los quince actuales, incorporando en muchos casos naciones con menor nivel de riqueza. En 1973 se procede a la primera ampliación (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca). En 1981 se produce la integración de Grecia. La tercera ampliación trajo consigo la incorporación de Portugal y España en 1986 y, finalmente, en 1995 se ha producido la adscripción de Suecia, Finlandia y Austria.

El verano de 2004 está marcado<sup>1</sup> como el momento de la gran ampliación hacia el este de Europa, incorporando diez nuevos miembros (Lituania, Letonia, Estonia, Eslovenia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Malta y Chipre). El factor político siempre ha incidido en las nuevas entradas, pero la débil aportación económica inicial de los candidatos elegidos imprime en esta ocasión al carácter político un protagonismo superior. La entrada en la Unión Europea de países integrados no hace mucho en la órbita del *socialismo de Estado* y, por tanto, partícipes de una larga e intensa confrontación con la Europa occidental, confiere a la próxima integración un elemento especial en el camino de la integración europea pensada por sus impulsores iniciales.

La sucesiva ampliación en el número de países ha venido también acompañada de modificaciones en los objetivos y en la forma inicial de funcionamiento. La idea primaria de crear una zona de libre cambio exenta de aranceles para mercancías como escaparate de las excelencias del *mercado* frente a la *economía de socialismo de Estado* se superó con el Acta Única (libre circulación de los factores de producción: capital y trabajo) y con la plena puesta en práctica de una moneda única en enero de 2002 en la mayor parte del territorio comunitario (doce de los países miembros).

En paralelo, la Unión Europea ha configurado algunas políticas supranacionales con un reducido presupuesto común, mientras mantiene una elevada diversidad en la mayor parte de los ámbitos de actuación. Como muestra, la política agrícola o la monetaria se diseñan y aplican con criterios supranacionales, mientras que otras, como las políticas de

<sup>1</sup> Cumbre de Atenas en 2003.

seguridad social o la política fiscal, permanecen bajo la competencia casi exclusiva de los países miembros.

En este contexto, el término asimétrico<sup>2</sup> es un concepto muy utilizado en el lenguaje comunitario para comentar o explicar el nivel de desarrollo de los territorios, la incidencia de los ciclos económicos, la estructura de los sistemas de protección social, el marco legal de las relaciones laborales, el sistema impositivo o la estructura política y administrativa. Las asimetrías siguen siendo, a fecha de hoy, superiores a los criterios armonizados a pesar de los importantes avances alcanzados, que por otra parte no han sido compartidos por todos. En este punto existen teorías, más o menos sofisticadas, sobre las ventajas para los ciudadanos europeos de desandar en algunas de las decisiones adoptadas.

Tras estas discrepancias subyacen distintos modelos de Unión Europea, que en última instancia propugnan también diferentes modelos sociales, con la complicación adicional de extenderse a territorios con una diversidad cultural amplia, aunque sólo sea por el uso de distintas lenguas.

La Unión Europea recoge un amplio muestrario de aspectos y políticas objeto de potencial análisis, por lo que este artículo intentará ceñirse a la política monetaria y fiscal, donde la Unión Europea dispone de una serie de normas de distinto carácter común y nivel obligatorio, intentando encuadrar ambas dentro de la política económica.

### La política monetaria europea

Desde 1999, la Unión Europea dispone de una política monetaria común vigente en doce de los quince países miembros. El Reino Unido, Suecia y Dinamarca son las excepciones, amparándose en decisiones autónomas.

El nacimiento del euro en enero de 1999 iniciaba la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (UEM), creando un nuevo marco de desarrollo de la política económica de los países participantes. La integración monetaria es un complemento coherente del proceso de integración económica iniciado a final de la década de los cincuenta con la unión arancelaria y libre circulación de mercancías, profundizando en la de los ochenta con el Acta Única donde se recogía la circulación sin trabas de los factores de producción (capital y trabajo).

<sup>2</sup> Asimétrica: que no guarda simetría, entendida ésta como la armonía de posición de las partes respecto a un todo.

El período transitorio para gestar la moneda única (1989-1999) estuvo marcado por la definición y posterior cumplimiento de los ampliamente discutidos cuatro requisitos monetarios: una inflación no superior en punto y medio a la media de los mejores tres países, estabilidad en el tipo de cambio, un déficit anual de las administraciones públicas inferior al 3% y una deuda acumulada inferior al 60% del PIB. La decisión de incluir estos requisitos monetarios para participar en la moneda única tuvo una gran repercusión política en su momento, al abrir la posibilidad de restringir la entrada en el *núcleo duro* de la Unión a los países del sur, en ese momento con menores posibilidades de cumplirlos. Sin embargo, el esfuerzo de saneamiento realizado por casi todos los países, el benévolo ciclo económico disfrutado en los años previos a la finalización del período elegido para el examen previo, una cierta dosis de contabilidad creativa y la laxa aplicación de alguno de los requisitos (deuda pública acumulada) ayudaron a disminuir las críticas iniciales.

El paso del tiempo y el acceso de un amplio número de países a la moneda única, en la práctica todos los que lo han deseado, han demostrado las exigencias establecidas coherentes con una moneda fuerte y estable. Así, la confianza en una moneda, más si se pretende convertirla en alternativa al dólar como moneda reserva, es incompatible con intensos desequilibrios macroeconómicos concretados en descontrol en los precios o continuos y elevados saldos negativos en sus finanzas.

La puesta en circulación del euro, después de saldar con bastante éxito una compleja operación logística en un tiempo récord, ha influido decisivamente en la vida cotidiana de millones de personas. La renuncia a la moneda propia, uno de los símbolos de soberanía nacional de cualquier Estado, ha constituido una de las decisiones más trascendentes desde el inicio de la Comunidad Económica Europea. El uso diario del euro se ha convertido en la mejor percepción de los ciudadanos de lo que es una política común europea.

Es una lástima que el proceso no haya contado con el apoyo más incondicional de una parte del empresariado, demasiado concentrado en obtener ventajas propias mediante una elevación desmesurada de los precios aprovechando el cambio de monedas.

La tercera fase de la Unión Económica y Monetaria ha trasladado al Banco Central Europeo (BCE) la responsabilidad de ser el único organismo encargado de diseñar y aplicar la política monetaria, decidiendo la masa monetaria en circulación y fijando el tipo de interés de intervención en la zona euro. Decisiones a su vez relacionadas, por lo menos indirectamente, con el tipo de cambio del euro. El objetivo principal de este organismo recogido en el Tratado Europeo es lograr la estabilidad de precios, con el añadido de apoyar las

políticas económicas generales de la Comunidad para contribuir a la realización de sus objetivos.

La nueva situación, por tanto, impide a los Estados partícipes establecer su tipo de interés y tipo de cambio. Los Gobiernos nacionales, por tanto, no disponen de la modificación del tipo de cambio (devaluación) para recuperar el nivel de competencia de sus bienes y servicios, un instrumento disponible anteriormente ante una situación de elevación excesiva en los precios de sus bienes y servicios.

La todavía corta vida del euro ha estado acompañada de una significativa oscilación en su tipo de cambio con el dólar norteamericano. El precio inicial establecido en 1,3 dólares cayó hasta los 0,8 dólares (2002) para volver a recuperarse hasta alcanzar los 1,2 actuales. La explicación más sencilla de esta oscilación, manejada durante un tiempo, ha sido la diferencia en crecimiento económico y productividad a favor de Estados Unidos.

Las cifras en los últimos dieciocho meses desmienten este argumento, al comprobarse que un superior crecimiento del PIB norteamericano ha estado acompañado de una revaluación del euro. El tipo de cambio alcanzado por la moneda europea en relación al dólar durante el año 2003 obedece a la mayor remuneración comparada de las inversiones nominadas en euros y a los mejores fundamentos macro de las economías europeas, sobre todo comparándolos con los abultados saldos negativos de la economía de Estados Unidos (déficit fiscal y con el exterior del 5% del PIB). Pero las causas de la evolución del tipo de cambio son más complejas y, sin olvidar las mejores o peores expectativas de evolución futura de una economía, el valor de una moneda es un instrumento para mejorar la capacidad de compra o venta de bienes y servicios, incluyendo la intervención en los mercados de divisas.

En todo caso, la oscilación de la moneda única desde su nacimiento no ha sido diferente, en líneas generales, a la del marco alemán cuando era moneda de referencia del Sistema Monetario Europeo y, sin duda, el euro ha mostrado más estabilidad que cualquiera de las divisas débiles ante una situación de crisis económica, como era el caso de la peseta.

En paralelo a la oscilación en el tipo de cambio, el Banco Central Europeo ha mantenido un política monetaria relativamente relajada (del 3% inicial al 2% actual, pasando por el 4,75%). Las reacciones de los responsables han sido un tanto lentas y las tasas no han llegado a ser tan bajas como las decididas por la Reserva Federal de Estados Unidos en el último año (hasta 1% en mayo de 2003), lo que ha ocasionado críticas desde algunos sectores, pero el precio del dinero en Europa no puede señalarse como impedimento principal para impulsar un funcionamiento más dinámico de la actividad

económica. La valoración de la política monetaria en la zona euro debe recoger un elemento adicional: la elevada disparidad territorial en los precios. La inflación media para el conjunto de la zona euro se situó en un cifra nada preocupante, sin embargo era el resultado de una muy buena situación en Alemania y otra bastante menos favorable en España o Irlanda. De esta forma, el actual precio del dinero medido en términos reales es positivo en Alemania y, sin embargo, está instalado desde hace meses en un ratio negativo para España.

La disparidad continúa siendo un elemento clave en la Unión Europea, lo es en precios y lo son las consecuencias ante un determinado tipo de cambio. Un euro fuerte beneficia a países como España en un doble sentido: abarata el precio de las importaciones de productos energéticos sin que sufran sus exportaciones, al estar concentradas mayoritariamente en territorio comunitario. El efecto es diferente para Francia y Alemania, con una presencia mucho mayor de sus exportaciones fuera de los países de la Unión Europea.

La diversidad en los aparatos productivos nacionales convierte la misma política monetaria en un instrumento distinto para dos países de la misma área económica. La diferencia en precios, en estructura de los mercados y en crecimiento de la actividad económica dificulta el diseño de una política monetaria común acomodada a las necesidades específicas de cada lugar.

La moneda única, no obstante, ha traído consecuencias muy favorables a las economías con anteriores monedas débiles. Como ejemplo, la participación en el euro ha mejorado el crecimiento de la economía española por encima de la opción alternativa de permanecer fuera de la eurozona. La experiencia reciente muestra que una situación con saldos negativos en inflación (4% en diciembre de 2002) y en la balanza con el exterior (-2,4% del PIB por cuenta corriente en el mismo año) habrían obligado a una elevación en el tipo de interés para conseguir la financiación oportuna. La realidad es la contraria, a pesar de mantener un desequilibrio relativamente persistente en esos parámetros, la economía española disfruta de un bajo precio del dinero, lo que favorece su crecimiento y, sin embargo, la economía alemana, con estabilidad de precios, casi deflación y con problemas de crecimiento, no dispone de menores tipos de interés al prevalecer el objetivo de estabilidad de precios en las decisiones del BCE.

La actitud, un tanto aprovechada de la economía española y perjudicial para el resto de los países, **demuestra la importancia de cumplir con unas obligaciones comunes para lograr un resultado positivo para todos mediante un funcionamiento eficiente de la moneda única.**

## La política fiscal en la Unión Europea

La política fiscal agrupa el conjunto de normas relacionadas con los ingresos y gastos públicos, por lo que tiene una incidencia trascendental en la capacidad de actuación del sector público dentro de la economía, ya sea en su vertiente de suministrador de infraestructuras, garante de la igualdad de oportunidades o de instrumento de redistribución de renta a nivel personal y territorial.

La elaboración y puesta en práctica de la política fiscal en la Unión Europea recae, a diferencia de la política monetaria, casi totalmente en el ámbito nacional. La dimensión supranacional se limita al presupuesto comunitario. Los Gobiernos de los Estados miembros aprueban el compendio de normas concernientes a los ingresos y gastos públicos disponiendo de un instrumento autónomo para afrontar las condiciones específicas de cada territorio. La amplia autonomía fiscal disponible por los Gobiernos nacionales, no obstante, está sometida a unas normas de disciplina recogidas en el Tratado Europeo y en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) aprobado en el Consejo de Ámsterdam (1997).

En el PEC, los países de la Unión Europea se comprometen a alcanzar la situación presupuestaria a medio plazo «*cercana al equilibrio o superávit*» atribuyendo a su cumplimiento un margen de seguridad para afrontar coyunturas adversas. El Pacto marca también un límite anual máximo del 3% del PIB en el saldo negativo de las cuentas públicas, calificando como déficit excesivo toda cifra que supere este techo. El límite no opera con carácter general cuando la caída en el ritmo de actividad sea superior al -2% del PIB o cuando coincida un crecimiento de la economía comprendido entre el 0,75% y un descenso del 2% del PIB y el Consejo Europeo lo considere oportuno con una votación mayoritaria de dos tercios de sus componentes.

Cuando un país supere el límite máximo de déficit, deberá realizar un depósito no remunerado (0,2% del PIB fijo + 0,1% del PIB por cada punto de déficit superior al 3% establecido como máximo), que se convertirá en multa si en el plazo de dos años no ha corregido la situación. Para evitar la sanción, el déficit debe ser coyuntural y excepcional, sin alcanzar de forma estructural los límites marcados.

Para mejorar el control de los objetivos mencionados, los países miembros están obligados a presentar cada año ante la Comisión Europea y el Comité de Política Económica (ECOFIN) un programa de estabilidad si está incorporado al área euro o de convergencia si está fuera, en el que se debe incluir la previsión presupuestaria a medio plazo y los mecanismos a utilizar para conseguir cumplir los objetivos establecidos. El componente central de este sistema de coordinación es el establecimiento de un conjunto de reglas de

disciplina presupuestaria que, en teoría, permitan una coordinación de las políticas fiscales nacionales.

UNIÓN EUROPEA. DÉFICIT ANUAL (EN % DEL PIB)

PAÍSES	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Alemania	-2,0	-3,5	1,1	-2,8	-3,6	-3,4
Austria	-2,2	-5,9	-1,5	0,3	-0,6	-1,1
Bélgica	-5,8	-3,9	0,1	0,4	0,1	-0,2
Dinamarca	-1,5	-2,4	2,6	3,1	1,8	1,8
España	-3,9	-6,6	-0,8	-0,1	0,1	0,0
Finlandia	5,4	-4,7	6,9	5,1	4,7	3,3
Francia	-1,5	-4,8	-1,4	-1,5	-3,1	-3,7
Grecia	-18,6	-10,3	-1,9	-1,4	-1,2	-1,1
Irlanda	-2,5	-2,2	4,3	1,1	-0,2	-0,6
Italia	-10,9	-7,7	-0,6	-2,6	-2,3	-2,3
Luxemburgo	0,0	1,9	6,1	6,4	2,6	-0,2
Países Bajos	-4,9	-4,0	2,2	0,1	-1,1	-1,6
Portugal	-5,5	-5,7	-2,8	-4,2	-3,5	-3,5
Reino Unido	-1,3	-5,5	3,9	0,8	-1,3	-2,5
Suecia	4,2	-6,9	3,4	4,5	1,3	0,8
UE 15	-3,8	-5,0	0,9	-0,9	-1,9	-2,3
UE €			0,1	-1,6	-2,2	-2,5
República Checa					-7,6	
Estonia					0,1	
Hungría					-3,6	
Letonia					-2,2	
Lituania					-1,8	
Polonia					-5,1	
Eslovaquia					-5,0	
Eslovenia					-1,2	

La atribución de ventajas nacionales y colectivas a una situación habitual de equilibrio presupuestario o cercana al mismo es la base teórica sobre la que se apoya el Pacto, considerando suficiente el margen de tres puntos del PIB para dejar actuar libremente a los estabilizadores automáticos en los momentos peores del ciclo económico.

Una política presupuestaria saneada contiene ventajas indudables: reduce los gastos financieros en concepto de intereses, mejora la confianza frente a posibles inversores disminuyendo los tipos de interés y habilita mayores márgenes a futuro al limitar las deudas de las siguientes generaciones. Sin embargo, entender la disciplina presupuestaria como un permanente saldo cero no tiene justificación económica y su defensa estricta puede ser calificada como una posición de simple contable.

La capacidad de crecer de una economía está influida por múltiples aspectos, entre los que destacan la disponibilidad de infraestructuras para mejorar la productividad y la cohesión social, aspectos ambos donde participa el gasto público de manera decisiva. La teoría clásica de la Hacienda Pública no considera desequilibrado un presupuesto con un déficit equivalente al nivel de inversiones (regla de oro). Así, si bien habitualmente se recuerda la inconveniencia de no dejar cargas a las generaciones futuras, igual de grave puede ser no realizar las inversiones suficientes para crear riqueza suficiente. De esta forma, siendo conveniente disponer de un sistema de ingresos con capacidad de obtener la recaudación suficiente para cubrir las obligaciones habituales de la iniciativa pública, incurrir en algunos momentos en un determinado nivel de déficit para mejorar la acumulación de capital público no vulnera el concepto de finanzas saneadas, más todavía si el territorio en cuestión mantiene un sostenible porcentaje de deuda acumulada o la presión fiscal es inferior a la de su entorno.

La práctica en los dos últimos años está demostrando la solvencia de algunos de los argumentos manejados en la UEM y en el PEC, pero también algunos límites cuando se trata de enfrentarse a una crisis económica.

El saldo máximo fijado en las cuentas públicas para no incurrir en sanción comunitaria está fijado en un porcentaje del PIB de cada país, sin tener en cuenta la dimensión, estructura del presupuesto de gastos e ingresos y volumen de deuda. No se tiene en cuenta, por tanto, si la causa son los gastos corrientes o de inversión o si el nivel de ingresos es consecuencia de una mayor presencia de los impuestos directos o indirectos. Tampoco tiene en cuenta la presencia de la iniciativa pública dentro de la economía (1% o 100% del PIB). De igual forma, el límite máximo de saldo fiscal negativo es aplicable con independencia del saldo de deuda pública, obviando uno de los elementos básicos del PEC cuyo fin último es mantener a largo plazo un saldo de deuda adecuado para mejorar la capacidad de crecimiento de la zona euro.

La disparidad entre Estados aparece nuevamente al analizar la situación comparada en cualquiera de estos parámetros. La presencia del sector público en la economía es relevante en los actuales países de la Unión Europea (una media del 41,7% del PIB), pero hay un margen de 19,5 puntos entre el gasto público<sup>3</sup> de Suecia (50,9% PIB) y el de Irlanda (31,4% PIB). La oscilación es extensible a la estructura de los ingresos incluso cuando se alcanza una recaudación similar y se dispone de sistemas de protección social con un nivel

de gasto parecido. Como caso extremo, Dinamarca obtiene mediante impuestos la mayor parte de los ingresos, mientras que Francia se apoya en las cuotas sociales para obtener el 40% de los mismos.

**PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA Y CANDIDATOS A LA ENTRADA**  
ENDEUDAMIENTO ACUMULADO (EN % DEL PIB)

PAÍSES	1990	1995	2000	2001	2002	2003
<i>Alemania</i>	39,8	58,0	60,2	59,5	60,8	62,7
<i>Austria</i>	58,3	69,2	66,8	67,3	67,9	68,5
<i>Bélgica</i>	128,3	131,3	109,6	108,5	105,4	102,7
<i>Dinamarca</i>	66,4	73,3	47,4	45,4	45,2	42,7
<b><i>España</i></b>	<b>45,0</b>	<b>65,5</b>	<b>60,5</b>	<b>56,9</b>	<b>54,0</b>	<b>53,1</b>
<i>Finlandia</i>	14,5	59,2	44,5	43,8	42,7	42,3
<i>Francia</i>	35,4	52,8	57,2	56,8	59,1	61,8
<i>Grecia</i>	95,3	111,8	106,2	107,0	104,9	101,0
<i>Irlanda</i>	101,6	81,6	39,3	36,8	34,0	33,3
<i>Italia</i>	97,8	124,9	110,6	109,5	106,7	106,0
<i>Luxemburgo</i>	8,3	6,0	5,6	5,6	5,7	4,1
<i>Países Bajos</i>	78,8	79,7	55,8	52,8	52,6	52,4
<i>Portugal</i>	68,4	71,7	53,3	55,6	58,0	59,4
<i>Reino Unido</i>	39,8	54,1	42,1	39,0	38,6	39,0
<i>Suecia</i>			52,8	54,4	52,4	50,9
UE 15	54,2	69,4	63,9	63,0	62,5	63,5
UE €		71,4	69,6	69,2	69,1	69,9
República Checa					25,6	
Estonia					4,4	
Hungría					52,9	
Letonia					16,8	
Lituania					23,6	
Polonia					43,3	
Eslovaquia					39,3	
Eslovenia					27,9	

Las diferencias permanecen en un parámetro más significativo de la política fiscal: el nivel de endeudamiento acumulado por los países miembros. La participación en la moneda única fue encarada por Italia y Bélgica como un endeudamiento superior a la riqueza total creada en una año (100% del PIB), mientras Irlanda tan sólo superaba ligeramente una tercera parte del mismo. Una situación extensible a los países candidatos, que en la actualidad tienen un endeudamiento muy inferior a la media comunitaria, con excepción de Hungría que, aunque no la alcanza, tiene un endeudamiento acumulado superior al 50% de su PIB anual.

<sup>3</sup> Gasto del sector público deducidos los gastos financieros.

El contenido del PEC intentaba limitar el intenso crecimiento de la deuda pública acumulado en las décadas de los ochenta y noventa creando un área con la necesaria estabilidad macroeconómica que permitiera desarrollar una política monetaria flexible. La política monetaria única con bajos tipos de interés podía incentivar una relajación de la política fiscal a la vista de una minoración del coste de un endeudamiento adicional. Una conducta sostenida de estas características limitaría a medio plazo la credibilidad de la moneda, perjudicando la flexibilidad en el diseño de la política monetaria y, por ende, de los tipos de interés.

Los autores del PEC consideraban el 3% del PIB un margen suficiente para afrontar las necesidades surgidas en una crisis económica. Sin embargo, el alargamiento de la crisis por encima de las previsiones iniciales y un inferior saneamiento incluso del presentado oficialmente ha colocado al Pacto de Estabilidad y Crecimiento en una encrucijada. La acumulación de datos económicos negativos desde 2000 ha influido en la aparición de déficit superiores al 3% en diversos países miembros (Italia, Portugal, Francia y Alemania), algunos con un peso muy significativo. En la práctica, el margen de saneamiento conseguido anteriormente en los saldos presupuestarios no ha sido suficiente para absorber el incremento del gasto provocado por la aplicación de los estabilizadores automáticos en un contexto de disminución de ingresos.

El fuerte efecto negativo sobre los ingresos y gastos provocado por la caída en la actividad productiva ha quebrado la senda de saneamiento de las finanzas públicas iniciada en la década de los noventa hasta crear una incómoda y, hasta cierto punto, inesperada situación. Así, se ha dado la paradoja que Alemania, el más firme defensor de establecer un límite de endeudamiento y un procedimiento punitivo severo para reforzar la nueva moneda y tranquilizar a su población ante la sustitución del marco, ha sido uno de los primeros en superarlo de forma reiterada. Hasta el punto de solicitar, casi se puede calificar de imposición, una interpretación más flexible amparándose en la necesidad de incentivar su economía y, de paso, evitar la aplicación del mecanismo de control y la subsecuente multa.

Por otra parte, en este contexto de veto ejercido por Alemania y Francia, con un comportamiento que podría ser interpretado como una devaluación del Pacto, el tipo de cambio del euro sigue mejorando en relación al dólar hasta alcanzar máximos históricos (1,22 dólares).

Las ventajas de aplicar un gobierno económico creíble en la Unión Europea pasa también por evitar la aparición de la denominada *contabilidad creativa*. Las fórmulas de huida del derecho administrativo y de la Contabilidad Pública para gastar más fuera del presu-

puesto mediante el contrato de obra de abono total del precio o método alemán, el contrato de obra pública con explotación privada en régimen de peaje a la sombra, o método británico, las sociedades estatales para la promoción de obras públicas, los entes públicos con capacidad de endeudamiento como el Ente Gestor de Infraestructuras Ferroviarias (GIF), son simplemente métodos para falsear la verdadera situación de las cuentas públicas.

Las cuentas públicas españolas son ejemplo de estas prácticas nada edificantes, encubriendo operaciones excluidas de forma consciente del presupuesto con el único objetivo de presentar un resultado (déficit cero) no refrendado por la realidad. Los distintos préstamos pagados por el Estado mediante el correspondiente aumento de la deuda pública nominal y de las operaciones realizadas mediante entes y sociedades como las mencionadas acumulan un importe superior a los 40.600 millones desde 1995 (5,6% del PIB). El saldo real sería por tanto un poco menos satisfactorio (mínimo del 1,5% del PIB anual), aunque sin alcanzar en ningún momento al límite fijado por el PEC. La información disponible, no oficial, apunta a extender la sospecha sobre este tipo de prácticas al resto de los países afectados, lo que reduciría parcialmente la credibilidad del método utilizado.

Como complemento adicional, la moneda única debería estar acompañada de estadísticas fiables y de controles en tiempo y forma para generar confianza en los distintos países de la Unión y frente a terceros.

Junto a las directrices para coordinar las políticas fiscales de competencia nacional, un elemento bastante difícil de concretar en la práctica en la estructura actual de competencias, la Unión Europea dispone de un presupuesto común como elemento supranacional en esta materia<sup>4</sup>. Las dotaciones disponibles en 2003 son equivalentes al 1,08% del PNB comunitario (no llegan al 1% en 2004), teniendo como destino la Política Agraria Comunitaria (45%), las acciones estructurales (34,3%), políticas internas en I + D, empleo y medio ambiente (6,6%), políticas externas (4,9%), administración (5,2%) y ayudas preadhesión (3,4%). Las cantidades disponibles por el presupuesto comunitario no se modifican significativamente con la ampliación hasta veinticinco países aumentando, en teoría, hasta el 1,17% del PIB en créditos de pago<sup>5</sup>, aunque los nuevos miembros mantengan un nivel de desarrollo muy inferior a la media comunitaria (su PIB es en media el 44% del de la UE15).

<sup>4</sup> Detalle en «Unos presupuestos para la Unión Europea ampliada». García Díaz, Miguel Ángel. *Revista de derecho de la Unión Europea*. N° 3, 2° semestre 2002.

<sup>5</sup> El porcentaje es del 1,14% en créditos de pago.

El actual presupuesto, al igual que el aprobado para el futuro próximo con más miembros y menos ricos, no tiene la dimensión suficiente para incidir sobre los problemas estructurales de la Unión Europea. El volumen autorizado tampoco permite su utilización de manera coyuntural en una situación de crisis como incentivo para mejorar el ritmo de actividad productiva, ya sea en gastos corrientes o de inversión. En estas condiciones, las declaraciones sobre la necesidad de coordinar las políticas económicas de los países de la Unión Europea se convierten en un llamamiento más cercano a la declaración de intenciones que a una posible enumeración de medidas con posibilidad de llevarse a la práctica.

### Conclusiones

El proyecto de integración europeo iniciado hace medio siglo siempre ha contado con un fuerte componente político (unir voluntades alrededor de criterios comunes), aunque en la práctica las posturas nacionales han prevalecido en demasiadas ocasiones impidiendo avances que permitieran a la Unión Europea ser tomada más en consonancia con su peso dentro del mundo a la hora de tomar decisiones trascendentales. Esta deficiencia se ha hecho patente recientemente en la invasión de Iraq, se percibió en la anterior Guerra de los Balcanes e incide significativamente en muchas de las negociaciones comerciales. La falta de desarrollo del componente político (unión política) convierte su aspecto económico en un elemento más visible, entre otras cuestiones porque la Unión Europea crea una riqueza equivalente a la de Estados Unidos y dispone de una moneda con capacidad de competir con el dólar para atraer inversiones.

Los países miembros de la Unión Europea forman parte de la elite mundial, no sólo por su nivel de riqueza agregada, sino también por disponer una distribución más equilibrada de la misma. La presencia de la iniciativa pública, alrededor del 50% de la riqueza creada, compone sin duda un elemento básico en este resultado. La política económica comunitaria, no obstante, mantiene un sesgo hacia aspectos puramente macroeconómicos limitando su influencia sobre otros donde se mantienen importantes disparidades (política exterior, defensa, sistemas de protección social, sistemas impositivos, marco de relaciones laborales, tejido productivo...). Las políticas supranacionales siguen restringidas a un número reducido de campos, dejando la sola actuación del mercado como instrumento de armonización en el territorio comunitario.

Los principios rectores de la política económica común para los países componentes de la Unión Económica y Monetaria siguiendo el contenido del Tratado son: precios estables

junto a finanzas públicas saneadas y balanza de pagos equilibrada. A estos principios genéricos se añade un presupuesto comunitario muy reducido (1% del PIB) aplicado sobre un número limitado de materias de actuación. En síntesis, el proyecto europeo cuenta con una política económica de estructura asimétrica, una política monetaria común muy desarrollada decidida centralizadamente por un banco central independiente y una muy reducida política fiscal, común tanto en el apartado de ingresos como de gastos públicos, descansando en cada país miembro la responsabilidad en la definición del grueso de la misma.

La valoración de actual sistema de funcionamiento está íntimamente relacionado con el modelo de sociedad buscado y la incidencia en el mismo de la pertenencia al proyecto europeo. Parece lógico pensar que su objetivo prioritario debe ser mejorar la calidad de vida de toda la población, la cuestión es la diferencia de estrategias y planteamientos para conseguirlo. Para unos, la presencia del sector público constituye una pieza vital al permitir limar los desequilibrios creados por la libre actuación del mercado, para otros es precisamente la implicación del Estado el origen de los desequilibrios. El marco nacional es para unos el mejor lugar para definir y ejecutar las políticas, mientras para otros, difícilmente se podrá avanzar sin establecer mayores cuotas de armonización en las políticas dirigidas desde marcos supranacionales de decisión. Estas posturas recogen en esencia las tensiones de la Unión Europea, lo que constituye una situación muy difícil de resolver.

Concentrando la atención en la política económica, la moneda única ha supuesto, a pesar de la nula colaboración empresarial aprovechándose para la subida desmesurada en los precios, un avance en la construcción europea tanto desde una perspectiva económica como política. Pero, ¿cómo avanzar para crear más riqueza y mayor cohesión social en un marco de estabilidad en línea con el contenido de la Agenda de Lisboa?

El crecimiento económico medio de los países miembros en la última década no ha sido especialmente satisfactorio. La actual crisis económica, además, está mostrando algunas limitaciones del ordenamiento vigente. La más conocida ha sido el incumplimiento por parte de varios países del déficit máximo autorizado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La inclusión de Alemania y Francia en la relación de incumplidores permite realizar un debate más amplio.

La apuesta de una política monetaria única hace imprescindible disponer de unas normas de disciplina para evitar que algunos países se beneficien en exclusiva de un esfuerzo común. En este sentido, no se debería cuestionar el peligro a largo plazo de acumular elevados déficit anuales y, por tanto, la necesidad de establecer normas de obligado cumplimiento. La ausencia de un grado suficiente de disciplina fiscal y monetaria disminuiría la credibilidad y confianza de una moneda propiedad de todos y, aunque los países puedan

ser penalizados de forma individual fijándose un tipo de financiación de su deuda superior al de intervención, siempre hay repercusiones colectivas provocadas por esas decisiones individuales.

Cuatro años es un corto período para evaluar los resultados económicos de la política monetaria y fiscal establecida en la Unión Económica y Monetaria. No obstante, en este tiempo se han producido diferentes perturbaciones que permiten obtener algunas ideas. Considerando lógico establecer criterios muy severos en una primera fase para conseguir una mayor y más rápida credibilidad, la experiencia debe inducir a una reflexión sobre el déficit máximo y la introducción de una cierta flexibilidad en su uso, aunque los posibles cambios en el PEC no deberían ser percibidos como quejas de algún país miembro para solucionar un problema en una situación concreta. En este sentido, se manejan algunos criterios a tener en cuenta:

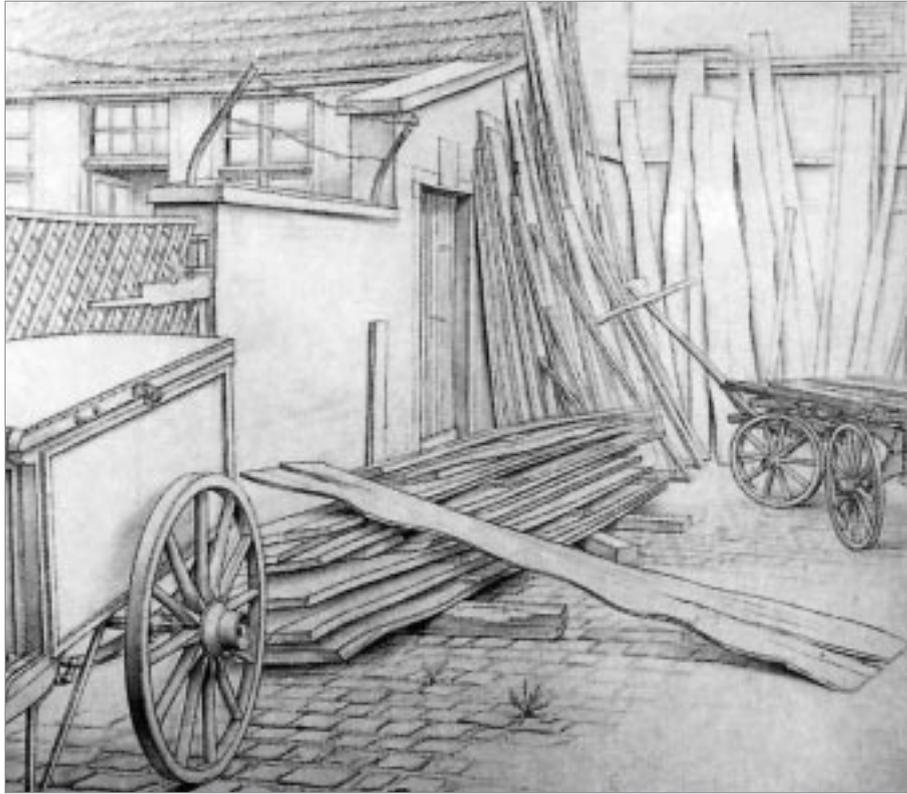
- Parece excesivo fijar una recesión del 2%, descenso del PIB por esa cuantía, para poder superar el déficit anual máximo de las cuentas públicas (3% del PIB), por lo que se podrían permitir saldos negativos en las cuentas públicas desde crecimientos más reducidos de la economía (1% anual o inferior).
- El ratio de deuda acumulada es en teoría económica la variable utilizada para evaluar la solvencia a largo plazo de un Estado, de modo que podría incluirse en los parámetros utilizados en el PEC.
- La composición del presupuesto de gasto (consumo e inversión) puede también ser una variable a tener en cuenta.

La combinación de disciplina con flexibilidad puede ayudar a mejorar la eficiencia de la política monetaria y fiscal, pero no elimina restricciones difícilmente salvables con la estructura actual. Así, es habitual escuchar declaraciones reclamando la coordinación de las políticas económicas, pero ¿cómo se concreta esta solicitud con políticas fiscales nacionales y una cierta asimetría en los ciclos económicos? Una diferencia mayor cuando se integren los nuevos países que inicialmente estarán todos fuera de la moneda única.

A la espera de decisiones más imaginativas, la ampliación del presupuesto comunitario contando con algún impuesto supranacional puede constituir una parte de la respuesta a la pregunta. Una respuesta que permitiría además avanzar en aspectos de la unión política tan necesarios como los de política económica. Valga como ejemplo la posibilidad de desarrollar inicialmente una política común en los capítulos de relaciones exteriores, defensa e inversiones en infraestructura.

LAUREANO LÁZARO ARAUJO

**España, la gran ampliación y  
la cohesión europea**

Rudolf Dischinger, *Joiner's workshop*, 1931.

*Se puede observar que España, Portugal y Grecia, que son los únicos de los actuales miembros con un PIB p. c. inferior a la media de la UE-15, saltan de la cola de los Quince al segundo grupo de los Veintisiete. Ante este panorama, y dejando a un lado la cuestión fundamental de si se habla de consumidores (mercado) o de ciudadanos (proyecto político), no hay duda de que el centro de gravedad de la política de cohesión económica, social y territorial debe desplazarse desde el sur mediterráneo hacia el centro y este de Europa, es decir, a favor de los nuevos socios. Pero no debe olvidarse que todavía falta por rematar el empeño puesto en el pasado por impulsar el desarrollo del sur, no sólo de Grecia y Portugal, sino también de algunas comunidades autónomas españolas. La nueva situación está a la vuelta de la esquina.*

### El reto de la gran ampliación

La última década del siglo XX pasará a la historia de la Unión Europea (UE) como la de la gran galopada de la integración. Hitos señalados de esa década son:

- la puesta en vigor del mercado único (1993),
- la unión monetaria (1999), con los euros circulando desde el 1 de enero de 2002,
- las medidas para fortalecer la cohesión económica y social (Acta Única Europea y Paquetes Delors) y
- el salto de la Comunidad Europea a la Unión Europea (UE).

La primera década del siglo XXI será la de la gran ampliación. Y el reto europeo del primer cuarto del siglo XXI es de completar su unificación, como prefieren decir algunos, aludiendo quizás con este término a un proyecto más político que económico. El 1 de mayo de 2004 es la fecha de la incorporación de Chipre, República Checa, Estonia, Letonia, Lituania, Hungría, Polonia, Malta, Eslovenia y República Eslovaca. En 2007 serán socios de pleno derecho también Bulgaria y Rumanía. No cabe duda de que ambos acontecimientos, intensificación de la integración y ampliación, tienen un fuerte calado económico y político. La clave para definir el futuro de la Unión está en dilucidar cuál de las dos vertientes terminará imponiéndose, si la económica o la política.

Varios son los objetivos de la gran ampliación, como diversos son también los riesgos que corre la UE en una de las operaciones de más envergadura acometidas en su historia. Todas las metas y peligros se pueden resumir en uno y su contrario. El principal objetivo debe ser consolidar un espacio de estabilidad y desarrollo en Europa, integrando en un proyecto político netamente europeo a países que en demasiadas ocasiones de importancia fundamental (la guerra de Iraq es el ejemplo más llamativo, pero no es el único caso) se han manifestado como más pro norteamericanos que pro europeos. Hay que reconocer, sin embargo, que hubo Gobiernos de los Quince (por ejemplo, el británico, el español, el italiano y el portugués) que no se quedaron a la zaga a la hora de apoyar al de EEUU. Algún presidente (británico y español) se hizo una foto para la historia junto a Bush.

El escollo más grande a sortear en la UE ampliada es la tentación de limitarse a configurar un mercado único, con libre circulación de mercancías y factores productivos (mano de obra, capitales y servicios). Los instrumentos esenciales para conseguir lo primero y evitar lo segundo son el fortalecimiento de la cohesión económica, social y territorial, por un lado, y, por otra parte, el diseño de una verdadera política europea de seguridad y defensa (PESD) y de una política exterior y de seguridad común (PESC), teniendo en cuenta que la mejor política de defensa es una buena política exterior, como tantas veces se ha dicho.

Sin perder de vista el papel que España debe jugar en la construcción europea desde una posición progresista, y sin renunciar tampoco a la defensa de lo que más convenga a sus intereses, este trabajo se centrará en unas reflexiones sobre las claves que deberían inspirar la política de cohesión económica, social y territorial en el período 2007-2013.

### El marco de referencia

Con la incorporación del primer grupo de diez candidatos (República Checa, Chipre, República Eslovaca, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Polonia), la actual UE-15 pasará de tener casi 380 millones de habitantes a una nueva UE-25 con cerca de 455 millones. Pero el PIB por habitante medido en paridades de poder adquisitivo (PPA) caerá alrededor de 13 puntos. Con la integración de Bulgaria y Rumanía, la UE-27 sumará una población de 485 millones y el PIB por habitante en PPA medio de la UE-15 descenderá aproximadamente 5 puntos más. En total, 18 puntos de disminución de la media del PIB por habitante. Al final de este proceso, la población de la Unión Europea habrá crecido en cerca del 30%, mientras que el aumento del PIB global se habrá limitado al 10%, porcentaje que sería mucho más bajo (5%) si esta magnitud se midiera en moneda corriente, en lugar de hacerlo en PPA (Comisión Europea, 2004). Importa tener en cuenta que la mitad del peso demográfico y económico de los diez nuevos Estados miembros desde 2004 corresponde a Polonia. Su influencia política no se mide por la población o el PIB p. h., que, por cierto, no llega a la mitad de la media de la UE-25, pues se queda en el 45,1%.

Con los datos hoy disponibles, los países de los Quince se pueden dividir sin grandes complicaciones en dos grupos, en razón de su nivel de desarrollo, medido a través del PIB per cápita en PPA de la UE-15, según que estén por encima o por debajo de la media de la UE-15. En la cabeza de los doce países que sobrepasan el listón de separación se sitúan Luxemburgo, que casi dobla la media, y Dinamarca, con un índice de 115,8. Por debajo del umbral que separa a los países ricos de los pobres sólo están España (83,9), Portugal (70,6) y Grecia (66,3). Continuando con la referencia de la UE-15, los diez nuevos socios de 2004 tienen un índice de PIB p. h. de 45,5. El valor para el grupo de los doce nuevos es de 39,3.

La UE ampliada será más compleja y habrá que diferenciar cuatro grupos de países. Tomando como referencia el valor medio de este indicador en la UE-25, en la cabeza destacan doce Estados con un PIB p.c. superior a la media. Son los Quince actuales menos España, Portugal y Grecia. En un nivel intermedio se sitúan los tres citados más Chipre,

Eslovenia, República Checa, Malta y Hungría, cuyo PIB p. c. se mueve entre la mitad de la media y la media de la UE-25. En tercer lugar aparecen la República Eslovaca, Polonia, Estonia, Lituania y Letonia, cuyo PIB p. c. está entre un tercio y la mitad de la media. Finalmente, Bulgaria y Rumanía forman la cola, con un valor del indicador superior a la cuarta parte e inferior a un tercio de la media. De las cincuenta y cinco nuevas regiones comunitarias de la UE-27 (cuarenta y una, si no se cuentan las de Bulgaria y Rumanía), sólo cinco (Praga, 148; Bratislava, 112; Budapest, 89; Chipre, 85 y Malta, 76, citadas de mayor a menor índice) superan el 75% de la media, nivel en que sitúan los criterios vigentes para la aplicación de los Fondos Estructurales el listón que separa a las regiones subdesarrolladas de las desarrolladas.

Se puede observar que España, Portugal y Grecia, que son los únicos de los actuales miembros con un PIB p. c. inferior a la media de la UE-15, saltan de la cola de los Quince al segundo grupo de los Veintisiete. Ante este panorama, y dejando a un lado la cuestión fundamental de si se habla de consumidores (mercado) o de ciudadanos (proyecto político), no hay duda de que el centro de gravedad de la política de cohesión económica, social y territorial debe desplazarse desde el sur mediterráneo hacia el centro y este de Europa, es decir, a favor de los nuevos socios.

Pero no debe olvidarse que todavía falta por rematar el empeño puesto en el pasado por impulsar el desarrollo del sur, no sólo de Grecia y Portugal, sino también de algunas comunidades autónomas españolas. La nueva situación está a la vuelta de la esquina.

Diferentes estudios y comentarios han dado lugar a que las alarmas se disparen entre nosotros, ante la posibilidad de una drástica disminución de los recursos para acciones estructurales (Fondos Estructurales y Fondo de Cohesión) que viene recibiendo España. Antes de que se aprobara la asignación de recursos para el actual período de programación de los Fondos Estructurales (2000-2006), comenzaron a aparecer análisis sobre el impacto de la ampliación para España en materia de captación financiera (Sanz, 1998). Por lo que se refiere al futuro, es decir, a partir de 2007, uno de los trabajos que más ha influido en la formación de opinión entre los estudiosos es el de Martín, Herce, Sosvilla-Rivero y Velázquez (2002). Según sus estimaciones, tan sólo Andalucía, Extremadura y Galicia mantendrían en el futuro la condición de Objetivo n.º 1, advirtiendo que Galicia podría perderla fácilmente. A partir de esta referencia, otros autores que se han acercado al tema han contribuido a difundir la creencia de que después de 2007 sólo Extremadura y Andalucía recibirán Fondos Estructurales en cantidad equivalente a la actual. Como luego se verá, las conclusiones ciertamente pesimistas de los citados autores, en la materia que nos ocupa, parten de la hipótesis de que las decisiones se tomarán en el seno de una UE-27. Pero no

será así, lo cual no deja de ser un alivio, al no haberse producido todavía el segundo efecto estadístico de la ampliación.

Quizás el sobresalto haya sido exagerado, si es que se puede hablar de temores desmedidos cuando se pone sobre el tapete la discusión del presupuesto comunitario. Ahora bien, no es lo mismo dejar de recibir recursos porque ya se ha alcanzado un nivel de desarrollo que los hace innecesarios (efecto convergencia, es decir, la obtención de un PIB p. h. que supera el 75% de la media de la UE-15) que perderlos sólo por el hecho de que, con motivo de la ampliación, los indicadores estadísticos anoten una subida artificial del PIB per cápita, que no va acompañada de una elevación real del nivel de vida. Es lo que se ha dado en llamar efecto estadístico, que es el incremento del valor del índice del PIB p. h. de un país o región al dejar de tomar como referencia (índice 100) la media de la UE-15, sustituyéndola por la media de la UE-25 o de la UE-27. El índice sube de valor, pero el nivel de vida real sigue siendo el mismo.

#### **España y sus comunidades y ciudades autónomas en el Tercer Informe sobre la Cohesión**

¿Qué se puede anticipar sobre los efectos que tendrá para España la integración de nuevos socios? En primer lugar, para tranquilidad general, ha de quedar claro que, en cualquier caso, la asignación de recursos estructurales desde 2000 hasta 2006 inclusive está fijada para todos y cada uno de los Quince y no se verá afectada para nada por la ampliación, cualquiera que sea la fecha en que acaezca. Es cierto, sin embargo, que habrá consecuencias para 2007-2013, que será el siguiente período de programación financiera de la Unión Europea. Como segunda cuestión preliminar, hay que señalar que, aun en el caso de que no hubiera ampliación, con los criterios que vienen aplicándose desde la reforma de los Fondos Estructurales para determinar qué regiones pertenecen al Objetivo n.º 1, algunas comunidades españolas saldrían de este objetivo como consecuencia de la convergencia real, es decir, por haber superado el umbral del bajo nivel de desarrollo. Esta circunstancia no debe ser motivo de lamento, sino de satisfacción. Por paradójico que pueda parecer, las ayudas que se reciben tienen como finalidad principal apoyar a quien las recibe a colocarle en situación de dejar de percibir las, claro está, cuando haya desaparecido la razón que las puso en marcha. La cultura de la asistencia permanente, al margen de criterios objetivos, es insostenible e indefendible. Pero tampoco se puede hacer depender la recepción de ayudas de la buena o mala disposición de los países más ricos.

La publicación (el 18 de febrero de 2004) del Tercer Informe sobre la Cohesión Económica y Social por parte de la Comisión Europea (2004) aporta información estadística relevante para poder avanzar elementos de juicio con que responder a la pregunta del párrafo anterior, que no es de fácil contestación, por muchas y complejas razones, que van más allá y están por encima de los datos estadísticos y de las proyecciones de macromagnitudes económicas.

Antes de intentar reflexionar sobre el futuro, veamos cuál es la situación de España en la actualidad, a tenor de los datos disponibles. Citadas por orden alfabético, pertenecen al Objetivo n.º 1 las comunidades y ciudades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Murcia, Comunidad Valenciana, Ceuta y Melilla. Si hoy, en la UE de los Quince, hubiera que decidir el nuevo mapa del Objetivo n.º 1, manteniendo las reglas vigentes, las estadísticas disponibles de PIB por habitante ponen de manifiesto que tres de dichas regiones tienen un PIB p. c. que supera sin ninguna duda el nivel del 75% exigido por la normativa actual para pertenecer a este objetivo. En principio, y como consecuencia del efecto convergencia, aun sin ampliación de la UE, nos encontramos con que Canarias (79,8), Comunidad Valenciana (88,8) y Castilla y León (77,5), en principio, están abocadas a salir de este objetivo. Estas tres comunidades autónomas suman una población de 8,3 millones de habitantes, que representa el 35% de los 23,447 millones de habitantes españoles de las regiones del Objetivo n.º 1. Canarias podrá alegar en su favor su carácter de región ultraperiférica (RUPF), reconocido expresamente en el artículo 299.2 de la versión consolidada del Tratado de la Comunidad Europea. Sobre esta cuestión se volverá más adelante.

No hay que lamentar que estas comunidades autónomas dejen de percibir en el futuro los Fondos Estructurales en cuantía tan importante como ahora. Hay que felicitar por el éxito alcanzado, gracias al buen uso que se ha hecho de las ayudas recibidas hasta ahora.

Una vez ampliada la UE, en la UE-25, con los datos disponibles y las reglas actuales, el efecto estadístico afectará claramente a Asturias (79,0), Murcia (77,4) y Ceuta y Melilla (76,5). Suman 2,3 millones de habitantes, equivalentes al 10% de la población española del Objetivo n.º 1. Hoy por hoy, con los datos y las reglas actuales, continuarían en el equivalente al actual Objetivo n.º 1 Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura y Galicia, que representan el 55% de la población del objetivo citado. Pero hay que advertir que Castilla-La Mancha tiene ya un índice superior al 74%.

Evidentemente, nadie está en condiciones de afirmar que los datos y las reglas en vigor vayan a mantenerse. Más bien, puede asegurarse que se van a modificar. Y es en el resbaladizo terreno de los supuestos sobre las proyecciones estadísticas y las futuras reglas donde

uno corre al mayor riesgo de patinar. No obstante, se puede y se debe tratar de otear el futuro, sin ánimo de aspirar a convertirse en profeta, para mejor prepararse ante lo que se avecina. Por otra parte, se dispone ya de alguna información sobre las líneas maestras de lo que será la futura propuesta de la Comisión.

### Las claves del escenario futuro

Aun prescindiendo de hacer proyecciones estadísticas, se puede decir que el efecto estadístico para España estará sometido a dos tendencias contrapuestas. Es muy probable que el crecimiento del PIB de los países candidatos sea superior a la media de la UE durante varios años, con lo cual el efecto quedaría atemperado. Pero es también posible que la dinámica económica de algunas regiones españolas haga que la convergencia real con la media europea siga avanzando. El resultado puede ser que una y otra tendencia se neutralicen. Dejando las proyecciones a un lado, lo que finalmente resulte será consecuencia de los acuerdos a que se llegue. A continuación se examinarán las principales claves para plantear el escenario en que se representará la actuación de los Fondos Estructurales en el período 2007-2013.

#### a) Los Fondos Estructurales en 2007-2013

Durante el nuevo período de programación de los Fondos Estructurales (2007-2013) cambiarán aspectos esenciales del funcionamiento actual de los Fondos. Por citar alguno, se puede adelantar que:

- Habrá tres objetivos prioritarios, pero con un contenido, al menos con una denominación diferente.
- El primer objetivo consistirá en impulsar la convergencia, el crecimiento y la competitividad de las regiones menos desarrolladas. Se mantendrá, eso sí, el umbral del 75% del PIB p. h. para pertenecer a este objetivo. Es decir, se trata de un objetivo con una delimitación territorial. Concentrará alrededor del 78% del presupuesto de los Fondos.
- El Objetivo n.º 2 promoverá la competitividad regional y el empleo. No tendrá delimitación territorial previa, por lo que los Fondos podrán intervenir a título de este objetivo en cualquier parte de la UE. Pero se tenderá a establecer unas prioridades territoriales y sectoriales a través de los documentos de programación. A este objetivo se destinará el 18% de los recursos estructurales.
- El tercer objetivo, con el 4% de los Fondos, apoyará la cooperación territorial en la UE.

- Desaparecen las iniciativas comunitarias.
- Las regiones que salen del Objetivo n.º 1 por razón del efecto estadístico tendrán una consideración especial, con una asignación de recursos que, partiendo del 85% de las ayudas que hubieran recibido en caso de que no hubiera habido ampliación, irá decreciendo. En el conjunto del período, recibirán dos tercios de lo que les hubiera correspondido en caso de continuar en ese objetivo.
- Las regiones que salen del Objetivo n.º 1 en virtud del efecto convergencia recibirán un tratamiento similar al aprobado para el período actual. La salida será suave, no de golpe, pudiendo recibir para el conjunto del período ayudas equivalentes a un tercio de lo que les hubiera correspondido sin salir.
- El Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola funcionará con total autonomía respecto de los Fondos Estructurales. En teoría, dedicará más recursos al desarrollo rural y a fortalecer la cohesión, lo cual no deja de ser una novedad.

#### b) Estadísticas de referencia

Si se mantiene el calendario de trabajo previsto, y no hay razón para pensar que no va a ser así, la Comisión aprobará su propuesta de nuevos reglamentos dentro de 2004. Es casi seguro que el indicador utilizado para determinar qué regiones van a pertenecer al equivalente al actual Objetivo n.º 1 será el PIB p. c. en PPA. Cualquier intento de incorporar otros más daría lugar a movimientos interesados de cada Estado para introducir el que más le favoreciera a él, con lo cual se neutralizarían unos intentos con sus contrarios.

En la fecha de la propuesta estarán disponibles datos de PIB p. c. a escala regional para el trienio 1999-2000-2001. La discusión de la propuesta de la Comisión en el seno del Consejo será larga y correosa. Es deseable que los nuevos reglamentos se aprueben a finales de 2005, para disponer de 2006 en la preparación de los documentos de programación, que deberían aprobarse durante 2006, para hacerlos operativos y poder aplicarlos desde el comienzo del nuevo período de programación. De no ser así, se incurriría una vez más en el viejo problema de los retrasos, con consecuencias en la ejecución presupuestaria.

Es posible que la aprobación del nuevo mapa prioritario se lleve a cabo con datos del trienio 2000-2001-2002, aunque no hay que descartar que se disponga de datos para el trienio 2001-2002-2003 (el mapa para 2000-2006 se determinó en 1999 con datos del trienio 1994-1995-1996). En cualquier caso, de lo que no cabe ninguna duda es de que se utilizarán estadísticas de la UE-25. No podrá ser de otra manera, porque Veinticinco serán en ese momento miembros de la UE. Aunque a algunos parezca un detalle sin importancia, no es

una cuestión baladí el hecho de que los nuevos reglamentos se aprueben antes de completar el actual programa de la ampliación con la integración de Bulgaria y Rumanía. Si se aplicaran estadísticas de la UE-27, nos encontraríamos con que Rumanía y Bulgaria añaden un efecto estadístico de aproximadamente cinco puntos más en el PIB p. c. medio de la UE.

### *c) Enfoque regional frente a enfoque nacional*

Desde la reforma de los Fondos Estructurales que entró en vigor en 1989, sus intervenciones obedecen a criterios de necesidades regionales. Es sabido que la definición de determinados objetivos, aquellos en que puede intervenir el FEDER, va acompañada de la delimitación de una región susceptible de beneficiarse de estas ayudas. Los indicadores utilizados para determinar las zonas en que pueden intervenir los Fondos Estructurales han venido siendo regionales. En cambio, el Fondo de Cohesión se creó en 1993 para ayudar a los Estados menos desarrollados de la UE a cumplir los criterios de la convergencia nominal, lo cual les permitiría incorporarse a la unión monetaria, sin poner en riesgo los objetivos de la convergencia real. En otras palabras, los Fondos Estructurales funcionan con arreglo a un enfoque regional, en tanto que el Fondo de Cohesión se puso en marcha con un enfoque nacional.

Algunos países son partidarios de que en el futuro (2007-2013) los Fondos Estructurales abandonen el enfoque regional y adopten el nacional. No se trata sólo de una cuestión de principio, es decir, de cuál es el origen y la misión de unos y otros Fondos, sino de las consecuencias prácticas que acarrearía el cambio de orientación.

Mientras que actualmente la determinación de las regiones del Objetivo n.º 1 se efectúa en función de que su PIB p. c. sea inferior a un determinado nivel (75% de la media comunitaria), el cambio en favor de la aproximación nacional en el caso de los Fondos Estructurales implicaría que sólo se aplicarían en regiones de países menos desarrollados. De este modo, la política regional a favor de las regiones poco desarrolladas de los países que superen un determinado nivel de renta sería una cuestión nacional y debería financiarse con recursos nacionales (renacionalización de la política regional), no con fondos comunitarios.

Hay países que presionan desde hace tiempo por el cambio de orientación. Y han conseguido dejar algún rastro de sus intenciones en la normativa vigente. Por ejemplo, en el artículo 7.3 del Reglamento general de los Fondos Estructurales se establece que el reparto indicativo de los créditos de compromiso entre los Estados miembros tendrá en cuenta, entre otros criterios, la prosperidad nacional, además de la prosperidad regional. Algo pre-

tendían los países que presionaron para introducir ese criterio, porque en Bruselas no se da puntada sin hilo.

El Reino Unido ha sido el país que con más claridad ha planteado públicamente en un documento oficial de forma más rotunda e inequívoca su posición favorable al enfoque nacional. En el punto 4.13 de su *A modern regional policy for the United Kingdom* se dice: «Las ayudas regionales en los Estados miembros más prósperos (es decir, con un PNB p. c. medido en PPA superior al 90% de la media de la UE, según el criterio usado para el Fondo de Cohesión) se instrumentarán a nivel nacional». En este caso, desaparecerían las ayudas estructurales.

El único Estado de los Quince actuales beneficiario del Fondo de Cohesión (Irlanda está ya en posición de salida suave de sus ayudas) afectado por la propuesta británica es España. Un detalle que no carece de importancia es que el Reino Unido hizo pública su propuesta en el mes de marzo de 2003, cuando todavía estaba fresca la tinta de las fotos de Aznar con Blair y Bush en las Azores. No se sabe si en una pausa para tomar café, Blair comentó la jugada a su amigo Aznar.

Es poco probable que para el próximo período de programación de los Fondos Estructurales se imponga el enfoque nacional.

### *d) Recursos para acciones estructurales*

Los acuerdos del Consejo Europeo de Berlín de marzo de 1999 establecieron como límite de gasto para el presupuesto común el 1,27% del PNB de la UE. Después de la revisión de la metodología de estimación de las macromagnitudes, manteniendo el montante de recursos, el porcentaje pasó a representar el 1,24%. La realidad lo ha alejado del techo, pues supone aproximadamente el 1,1%. Los recursos dedicados en la actualidad a acciones estructurales también están por debajo de sus posibilidades. Representan alrededor del 0,30% del PIB comunitario.

El comisario Barnier, responsable de la Política Regional y de Cohesión, no se cansa de repetir que el límite de la credibilidad de la política regional comunitaria está en la asignación a acciones estructurales de no menos del 0,45% del PIB de la UE.

La opinión de un comisario es una más del Colegio de Comisarios. La Comisión Europea (2004b) ha aprobado la propuesta de nuevas perspectivas financieras, que han de sancionar las instituciones competentes. Está por ver cuál será. Pero la experiencia enseña que se puede dar por seguro que el Consejo Europeo meterá la tijera. O sea, que es dudoso que la asignación de recursos a la línea de acciones estructurales alcance el límite de la credibilidad.

Por el momento, en una UE con unas diferencias de desarrollo como nunca ha soportado, se mantiene el techo de 1,24% de la RNB para los recursos propios de la UE, con un promedio de créditos de pago del 1,14% para el conjunto del período. Para acciones estructurales se han previsto 336.000 millones de euros. Esta cifra se queda por debajo del límite de la credibilidad, pues representa el 0,41%. Pero se hará ingeniería contable para tener en cuenta otras partidas (desarrollo rural, reservas), de forma que se pueda decir que se llega al 0,45%.

#### e) *Concentración de ayudas en el nuevo Objetivo n.º 1*

En la actualidad, en el Objetivo n.º 1 considerado en sentido estricto se concentra el 65,4% de las ayudas de los Fondos. Añadiendo la parte debida a las ayudas transitorias a favor de las regiones que han salido del objetivo (4,3%), se llega al 69,7%.

La Comisión propone que en el futuro se dedique al objetivo de convergencia, crecimiento y competitividad el 78% del presupuesto estructural de 336.000 millones de euros. Ciertamente, es una concentración significativa. Se estima que, de este montante, el 42% se destinará a las regiones menos desarrolladas de los quince miembros anteriores a la ampliación y el 58% irá a los nuevos diez socios.

Ningún país podrá recibir ayudas que representen más del 4% de su PIB. En toda la historia de la UE, ningún Estado ha llegado a ese nivel. España nunca ha superado el 1,5%. ¿Cuál es la razón del establecimiento de este techo? En teoría, se trata de la magnitud que delimita la capacidad de buena gestión de los recursos estructurales que recibe un país. Pero ese axioma no consta en el Testamento de Adán sobre la UE. A decir verdad, se trata de una novedad relativa, porque ya está vigente en la actualidad. Ahora bien, no es menos cierto que se introdujo de antemano como prevención de heridas sobrevenidas a nuevas susceptibilidades.

El reparto entre los actuales quince viejos y los diez nuevos permite dar cumplida satisfacción a las regiones que se ven perjudicadas por el efecto estadístico. Hablando de dinero todo es poco, pero la solución que se propone, asignando a estas regiones una cantidad equivalente a dos tercios de lo que hubieran recibido sin efecto estadístico, parece razonable en los tiempos de recortes que corremos.

#### f) *El listón del Objetivo n.º 1 y la solución al efecto estadístico*

Desde 1989, el criterio para delimitar el mapa europeo del Objetivo n.º 1 se ha fijado en que el PIB p. c. sea inferior al 75% de la media comunitaria. Desde una aplicación excesivamente flexible del criterio, negociada en el Consejo, que debía aprobarlo por unanimi-

dad, con lo cual eran inevitables las concesiones mutuas, se ha evolucionado hacia una aplicación técnica y estricta del criterio estadístico por parte de la Comisión para el período 2000-2006. Al mismo tiempo, se ha arbitrado un sistema de salida suave de este objetivo, con disminución sucesiva de las ayudas, para las regiones que pertenecieron al Objetivo n.º 1 durante 1994-1999 y han dejado de cumplir el criterio. Se trata de un precedente que hay que tener en cuenta. Un precedente que se mantendrá en el futuro.

La cuestión que se plantea para después de 2006 tiene que ver con el efecto estadístico de la ampliación, pues son muchas las regiones que se verán afectadas, sin que se haya producido la convergencia real que dio lugar a las salidas anteriores del objetivo. La amplitud y generalización del problema permite pensar en la posibilidad de encontrar una solución aceptable. Las posibilidades de acuerdo se moverán entre algunas de éstas:

- Mantenimiento estricto del límite del 75% del PIB p. c. para pertenecer al Objetivo n.º 1, sin más contemplaciones. Es una alternativa muy dura, que provocaría tensiones en los países y regiones afectados.
- Neutralización total o parcial del efecto estadístico, subiendo el listón hasta un punto razonable. Una subida al 80% del PIB p. c. podría ser suficiente para arreglar muchos problemas, en particular a Alemania, que tiene conflictos políticos internos no despreciables en materia del futuro Objetivo n.º 1, como consecuencia del impacto de la ampliación. Pero rompería el precedente del 75%, que ya ha hecho escuela y ha sentado cátedra en la breve historia de la política de cohesión europea.
- Mantenimiento del criterio del 75%, pero arbitrando soluciones de salida suave del Objetivo n.º 1, que, a su vez, podría adoptar dos posiciones:
  - Solución uniforme y única para todas las regiones afectadas.
  - Solución discriminatoria, más favorable para las regiones afectadas por el efecto estadístico que para las que han logrado un nivel aceptable de convergencia.
- Doble vara de medir. Se trata de una alternativa manejada en algún momento en medios españoles. Consiste en evitar las consecuencias del efecto estadístico delimitando el mapa del Objetivo n.º 1 de los actuales Quince tomando como referencia el PIB p. h. de los Quince y aplicando el criterio del 75%. Para los Veinticinco, se tomaría como referencia el PIB medio de la UE ampliada. Es un planteamiento que generaría muchas dudas, por lo que implica de trato diferenciado y tal vez discriminatorio. Por otro lado, ¿cuándo y cómo se unificarían los criterios?

La solución que se está abriendo camino, bastante aceptable, consiste:

- Mantener el umbral del 75% como norma general.
- Buscar una solución para las regiones tocadas por el efecto estadístico.

Si el problema del efecto estadístico fuera sólo de un país, hubiera resultado muy difícil encontrar una solución. Pero, tratándose de una situación generalizada, deja de ser un asunto particular y pasa a ser un problema comunitario, que recama una solución comunitaria.

De las actuales 50 regiones del Objetivo n.º 1, la tercera parte, 17, se encuentra en tan comprometida situación estadística. En ellas viven 19 millones de habitantes, la cuarta parte de los actuales beneficiarios del objetivo. En el caso de España, ya se ha visto que Asturias, Murcia, Ceuta y Melilla (10 % de la población española del objetivo prioritario) están en efecto estadístico. Pero el problema es mucho más grave para Alemania (tres cuartas partes de su población Objetivo n.º 1) y Reino Unido (dos tercios de la población).

Siempre sostuve que se encontraría una solución común a un problema común. Parece que Alemania ha intentado resolverlo por su cuenta, prometiendo a los *länder* afectados sustituir las ayudas comunitarias por otras del presupuesto federal, que serían incluso más sustanciosas. Pero los Estados no se han fiado de promesas que pueden estar al albur del buen o mal entendimiento entre un *land* y el gobierno federal, que a veces está en función de coincidencias o diferencias de colores políticos. Mantener un nivel de ayudas de dos tercios de lo correspondiente en caso de haber permanecido en el objetivo es aceptable.

#### *g) El caso de Canarias*

Canarias tiene actualmente un PIB p. c. del 79,6% de la media comunitaria de la UE-15, es decir, por encima del límite vigente para pertenecer al Objetivo n.º 1.

Hay esperanza de que pueda mantenerse en él, alegando su carácter de región ultraperiférica (RUPF) y el reconocimiento que hace el artículo 299.2 del vigente Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada) a Canarias, Azores, Madeira y Departamentos de Ultramar de Francia. Pero no hay que confiarse demasiado. Seguramente no faltará quien recuerde durante las discusiones sobre su continuación o salida del objetivo prioritario que la consideración especial de las RUPF se hace «teniendo en cuenta la situación estructural, social y económica». Y se alegará que la situación ha variado para Canarias en grado tal que hace innecesarias en este caso unas ayudas destinadas a las regiones menos desarrolladas.

Habrà que andar con ojo en este caso, porque, además, el tratado que resulte de la Conferencia Intergubernamental que apruebe la Constitución Europea puede variar la redacción del texto en lo que concierne a las regiones ultraperiféricas.

Un punto a favor a este respecto es que el efecto convergencia afecta también a Madeira. Además, Finlandia tiene con España posibles intereses comunes por sus regiones ultra-

periféricas del polo norte. Lo mismo podría decirse de Suecia, si no fuera porque se trata de un país no muy europeísta, que prefiere dar ayudas regionales directamente de su presupuesto nacional, sin pasar por el presupuesto común.

Aunque no se trata de un asunto tan generalizado como el del efecto estadístico, lo cierto es que España no tiene que lidiar en solitario la cuestión. De ahí que quepa esperar la disposición de un paquete específico para las regiones ultraperiféricas o con graves problemas de accesibilidad.

#### *h) El Fondo de Cohesión*

Si se mantuviera en el futuro el criterio del 90% del PNB p. c. para poder recibir ayudas del Fondo de Cohesión, España las perdería, al superar no por mucho el nivel establecido, con el agravante de que es el único de los actuales beneficiarios en tan comprometida situación (ya se ha dicho que Irlanda está prácticamente fuera). Está en juego la continuidad a partir de 2007 de los 11.160 millones de euros que España recibirá de este Fondo durante el período 2000-2006.

En un sistema intergubernamental, en que las alianzas posibles están en buena medida determinadas por la necesidad de hacer causa común para resolver problemas comunes, esta circunstancia no debe pasar inadvertida. Será más difícil para España encontrar aliados a la hora de resolver sus cuitas con el Fondo de Cohesión que con los Fondos Estructurales, porque frente a un problema no se encontrará solo y frente al otro sí.

Por otro lado, no hay que olvidar que un número significativo de países quiere que desaparezca este Fondo. No obstante, teniendo en cuenta el precedente de Irlanda, cabe esperar que se arbitre alguna solución transitoria.

La actitud negociadora del Gobierno Aznar en esta cuestión no deja de ser sorprendente. En noviembre de 1996, Rato, un relevante miembro de todos los Gabinetes de Aznar, que le hizo vicepresidente del Gobierno, pero no quiso designarle como su heredero, declaró públicamente, en plena euforia liberal, que «España renuncia al Fondo de Cohesión». Así está recogido en la prensa. Después, en la negociación de la Agenda 2000, Aznar supo granjearse la particular enemiga del canciller alemán. Quien desde la oposición tildó de «pedigüeño» al entonces presidente del Gobierno español, por pelear y conseguir que se aprobara la creación del Fondo de Cohesión, pasó a ser «Aznar el quiero más» en el Consejo Europeo de Berlín. A partir de ahí, parecía empeñado en mantener una contienda continua por los Fondos Estructurales, más que por el Fondo de Cohesión. Muchos Gobiernos han elevado memorandos defendiendo sus puntos de vista sobre las acciones

estructurales en la futura UE (Cordero, 2002). Aznar envió uno a destiempo, el 19 de noviembre de 2001, siguiendo después un silencio absoluto.

Teniendo en cuenta lo establecido en los tratados sobre las condiciones para que un país pueda recibir recursos del Fondo de Cohesión, el comisario de Política Regional y de Cohesión, Barnier, y la Comisión ha hecho suyas sus opiniones en este punto, ha declarado que carece de base jurídica para proponer una solución al problema de España con el Fondo de Cohesión. Según esta posición, la Comisión carece de autonomía para tomar la iniciativa de proponer una salida suave con ayudas transitorias. Es un enfoque correcto sólo en parte. Los problemas políticos requieren soluciones políticas, no subterfugios jurídicos. Pero hace falta que se plantee el problema político por quien puede y debe plantearlo.

El proyecto de Constitución Europea suministra la solución jurídica a la posibilidad de que España pueda seguir recibiendo ayudas decrecientes del Fondo de Cohesión, en lugar de perderlas de golpe y por completo por tener un PNB superior al 90% de la media comunitaria de la UE ampliada. En efecto, el artículo III-119 del proyecto elimina del Tratado ese umbral y remite a una futura ley en los siguientes términos: «Un Fondo de Cohesión, creado mediante leyes europeas, proporcionará una contribución financiera a proyectos en los sectores del medio ambiente y de las redes transeuropeas en materia de infraestructuras del transporte (...). El Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad hasta el 1 de enero de 2007».

Para que no falte ningún ingrediente de sorpresa, el presidente del Gobierno español impidió que se aprobara este texto en la Conferencia Intergubernamental de diciembre de 2003.

#### *i) El saldo financiero de los nuevos socios*

Una especie de acuerdo tácito viene a decir que ninguno de los nuevos socios debe entrar con un resultado de saldo financiero en contra en sus relaciones con el presupuesto comunitario. La anterior ampliación sirvió para aprender de las reacciones poco europeístas de Austria y Suecia.

Si se mantuviera la regla del 75% del PIB p. c. para pertenecer al Objetivo n.º 1, Chipre y Malta quedarían fuera del objetivo prioritario. La probabilidad de que alcanzaran un saldo financiero negativo con la Comunidad es alta. De ser así, habría que encontrar alguna solución para Chipre. Puede llegar a través de la fórmula del «cheque británico», que nunca debiera haber existido, por ser un mal a desterrar, por mucho que se vaya a generalizar.

### Escenarios posibles

Con las claves examinadas, es posible dibujar varios escenarios.

En el escenario más pesimista, no sólo para España, sino para el futuro político de la UE:

- los recursos dedicados a acciones estructurales se mantendrían en su nivel actual (0,30% del PIB comunitario);
- sólo podrían pertenecer al Objetivo n.º 1 regiones de países con un PIB per cápita inferior a un determinado nivel (enfoque nacional de la concesión de ayudas), en la línea de la reciente propuesta del Gobierno de Blair, que fija la barrera en el 90%, con lo cual España sería el único país de los grupos segundo, tercero y cuarto de los citados más arriba que se vería afectado (sin comentarios sobre los amigos que el Gobierno español se busca en Europa);
- una vez pasada la primera criba, el listón para pertenecer al Objetivo n.º 1 seguiría estando donde se encuentra ahora (PIB p. c. inferior al 75% de la media);
- aunque se mantenga el precedente del período 2000-2006 de facilitar una salida suave del objetivo citado, no se establecería ninguna diferencia de trato entre las regiones que salgan por convergencia real y las que se vean tocadas por el efecto estadístico;
- no se tendría en cuenta el carácter ultraperiférico de Canarias y
- las reglas se aplicarían de manera inflexible.

En el escenario más optimista:

- las disponibilidades financieras para acciones estructurales crecerían de manera significativa (por lo menos hasta el 0,45% del PIB comunitario, como viene reclamando el comisario Barnier);
- no habría selección previa de países aspirantes a tener regiones en el Objetivo n.º 1, atendiendo exclusivamente al enfoque regional para determinar la pertenencia a este objetivo;
- el nivel de PIB por habitante exigido para pertenecer al Objetivo n.º 1 se elevaría por encima del 75% tantos puntos como fuera necesario para neutralizar por completo el efecto estadístico;
- una vez contrarrestado el impacto del efecto estadístico, las regiones que tengan que salir del Objetivo n.º 1 por razón de su convergencia real lo harían de manera suave, sin interrumpir bruscamente, sino de forma descendente, la percepción de fondos, partiendo de la cantidad recibida en 2006;
- Canarias seguiría dentro del objetivo prioritario, por su estatuto especial, y
- la aplicación de las normas sería flexible.

Lo más probable es que el escenario final se sitúe en un punto intermedio, por varias razones. Una de las más importantes es que los once Estados miembros que en la actualidad tienen alguna región en el Objetivo n.º 1 serán víctimas del efecto estadístico. En consecuencia, todos tendrán algún interés en llegar a soluciones aceptables. Los países más ricos y menos europeístas están presionando en la línea del escenario más pesimista. Paralelamente, tratan de convencer a sus autoridades regionales de que recibirán por vía nacional lo que dejarán de percibir a través del presupuesto comunitario. Pero las regiones saben que tienen más seguros los fondos que les correspondan en virtud de un reglamento comunitario que los prometidos por un Gobierno nacional o federal que hoy cumple y mañana no, porque ha cambiado de composición o de color político. Como muestra, baste el botón de Alemania. Sumando las poblaciones afectadas por ambos impactos (convergencia y estadístico), serían 11,7 millones de alemanes los que saldrían del Objetivo n.º 1. Son más que los 10,5 millones de españoles tocados. Si sólo se tuviera en cuenta el efecto estadístico, el perjuicio para Alemania sería mucho mayor que para España. Se da el caso de que los gobiernos de los cinco nuevos länder del Objetivo n.º 1 discrepan abiertamente de las posturas del Gobierno federal. Así ha quedado de manifiesto en un documento de síntesis en relación con el futuro de la política europea de Fondos Estructurales, elaborado por los portavoces de las Comisiones de Economía y de Política Europea de los Grupos Parlamentarios Socialdemócratas de los Parlamentos de los nuevos länder, aprobado el 18 de febrero de 2003.

Como se ha dicho, hay cierto consenso a la hora de admitir que ninguno de los nuevos socios tenga un saldo financiero negativo con la Comunidad, al menos durante los primeros años de su pertenencia al club. Por tanto, habrá que buscar alguna solución a casos como los de Chipre y Malta, cuyos PIB por habitante superan el 75% de la media de la UE-25, más aún si sólo se incorporara la parte greco-chipriota.

Los países nórdicos de la anterior ampliación, sobre todo Finlandia, están preocupados con su carácter ultraperiférico, aunque no sean isleños. Esta circunstancia puede venir bien a Canarias.

Son muchas las incógnitas a despejar para llegar a encontrar la solución definitiva del problema. Puestos a correr riesgos (dentro de tres años tendré ocasión de hacer honor a la definición de la profesión de economista, explicando las razones del fallo en mi pronóstico), intuyo que los recursos presupuestados para acciones estructurales se mantendrán en un perfil bajo, el enfoque nacional para seleccionar las regiones prioritarias quedará descartado; se mantendrá el 75% del PIB per cápita como límite para que una región esté en el Objetivo n.º 1; se arbitrarán ayudas transitorias para todas las regiones que, estando hoy

en este objetivo, tengan que salir de él, pero apoyando más a las afectadas por el efecto estadístico que a las convergentes; y se encontrará alguna solución para Canarias.

En definitiva, el hecho de que, en materia de Fondos Estructurales, otros Estados tengan problemas semejantes a los de España, ayudará en gran medida a encontrar una solución aceptable. En ese terreno saldrán aliados encubiertos bajo la fórmula de comprensión circunstancial hacia quien viene siendo el país que más ha recibido en términos absolutos, pero no relativos, de los Fondos Estructurales. No será conveniente quemar en este terreno más cartuchos que los estrictamente imprescindibles. Para nuestra desgracia, la situación española cambia radicalmente al hablar del Fondo de Cohesión. Será el único país de los beneficiarios de este Fondo que por pocos puntos puede llegar a superar el 90% del PNB per cápita medio, que es la condición actual para recibir sus ayudas. En este campo no habrá compañeros de viaje. Vuelvo a recordar que, cuando se discutió la Agenda 2000, en marzo de 1999, algunos Estados hicieron un primer ensayo de ataque por la desaparición del Fondo de Cohesión en sí. En aquel momento había sólidas razones jurídicas para defender su mantenimiento, aunque se pudiera discutir la dotación financiera y la parte correspondiente a España. Ahora bien, si se aprueba la previsión del proyecto de Constitución Europea, habrá Fondo de Cohesión con nuevas reglas de funcionamiento, que se aprobarán mediante leyes europeas antes del 1 de enero de 2007.

## Otrosí

En otro orden de cosas, aunque directamente relacionado con lo anterior, la Unión Europea tiene que ser capaz de reflexionar en serio sobre el papel de las políticas comunes, empezando por la de cohesión económica, social y territorial, siguiendo por la agrícola, y terminando por la de seguridad y defensa, en los procesos de integración, en general, y del europeo, en particular. El tema daría mucho de sí y no se puede entrar en materia. Pero no puedo dejar de señalar que la Unión Europea debería preguntarse qué ha hecho y sigue haciendo mal para que los países candidatos a la integración se sientan más identificados o más protegidos por Estados Unidos que por la Unión Europea en todo lo que se refiere a política exterior. Lo sucedido con el conflicto iraquí no es sino la muestra más reciente y evidente. Se sabía que al proyecto político de Unión Europea no la separaba de Estados Unidos el océano Atlántico, sino el Canal de la Mancha. Parece que además se han sumado las Azores. Ahora ha quedado claro que también se interponen los escombros del Muro de Berlín, del *telón de acero* y del Pacto de Varsovia, que en buena hora hayan desaparecido

para siempre. Muchos países de la UE están convencidos de que sin el Muro de Berlín, sin el telón de acero y sin la URSS los Fondos Estructurales, la PAC y todo el presupuesto comunitario no son rentables políticamente. Haría muy mal la UE si, aunque no se trate de una represalia, se pusiera más tacaña de lo que ya está siendo a la hora de ayudar a los nuevos socios. No se trata de cambiar PAC por Fondos Estructurales. De un tiempo a esta parte, las reducciones presupuestarias en cualquier línea de gasto no se dedican a mejorar otra, sino a la hucha del ahorro de las aportaciones al presupuesto común. Se trata de tener PAC, otra PAC, y acciones estructurales, y política exterior y de defensa común, y política de empleo a escala de toda la UE, y política de I+D+i, y otras políticas, todas las necesarias para que esta Unión Europea, que todavía no ha completado la unión económica, se decida a ser algo en el orden mundial y no un simple acólito de Estados Unidos.

### El concepto de cohesión en la Unión Europea

Las constituciones, los tratados intergubernamentales y los tratados constitucionales no están para definir conceptos y clarificar problemas teóricos. Al contrario, aunque no lo pretendan, lo que hacen es desencadenar una catarata de disquisiciones sobre el significado y alcance de lo que dicen o dejan de decir. A nadie debe extrañar, pues, que ninguno de los diferentes tratados de la Comunidad Europea y de la Unión Europea (UE) defina el concepto de cohesión.

Cuestión diferente es lo que cabría esperar de determinados textos de la Comisión Europea, sobre todo si están dedicados a esta materia. Sin embargo, todavía no se ha decidido a afrontar directamente el asunto de la definición, aunque ha dado alguna vuelta en torno a él. Más llamativo resulta el escaso interés mostrado por los teóricos de la cohesión y los glosadores de textos comunitarios por delimitar esta noción. Algún intento se ha hecho, es cierto, pero con resultados poco satisfactorios. Por lo que se refiere a los gobernantes y dirigentes políticos de los países miembros de la UE, estamos habituados a oírles opiniones sobre el dinero que reciben o les cuesta la política de cohesión. Lo suyo no es hacer teoría, sino política, y no siempre con los resultados que se tiene derecho a esperar de quienes se proclaman líderes europeos.

El concepto de cohesión tiene su origen en la física (unión de las moléculas), ampliando posteriormente su significado al campo de la biología (agrupación de seres vivos). Al aplicarse al ámbito de los humanos, nos encontramos en el siglo XIX con la expresión «ayuda mutua», directamente emparentada con la cohesión social, sobre la que se ha escrito

ampliamente desde los años 40 del siglo XX. En los años 80 del pasado siglo, el Acta Única Europea (AUE) acuñó la expresión cohesión económica y social, a la que se ha añadido últimamente el componente territorial. Más recientemente el término se viene utilizando con un indudable contenido político.

Para avanzar con paso más seguro hacia una clarificación conceptual de lo que puede o debe entenderse por lo que los tratados de la Unión y de la Comunidad Europea llaman cohesión económica y social, se puede partir de una definición tan sencilla como la dada por la Real Academia Española en su *Diccionario de la Lengua Española*: es la «acción y efecto de reunirse o adherirse las cosas entre sí o la materia de que están hechas». También es el «enlace de dos cosas». En física es la «unión íntima de las moléculas de un cuerpo» y también la «fuerza de atracción que las mantiene unidas».

De estas definiciones lingüísticas se puede retener lo siguiente:

- Para poder hablar de cohesión, hace falta que varias partes o componentes se unan o enlacen.
- Ha de haber una fuerza de atracción entre las partes.
- La fuerza de atracción debe ser capaz de mantener unidas a las partes.
- Sensu contrario, cohesión es lo opuesto a disgregación, dispersión y desintegración.

El Primer Informe Trienal de la Comisión Europea sobre la cohesión económica y social (Comisión Europea, 1997) titula el capítulo 1 precisamente así: «¿Qué entendemos por cohesión?». Pero en ningún momento define el concepto. Lo que hace son aproximaciones, mediante circunloquios y perífrasis.

El hecho de que el informe trienal esté dirigido al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones induce, sin duda, a la Comisión a hacer equilibrios para no enojar a ninguno de los destinatarios, cuyos puntos de vista con frecuencia divergen. La Comisión no está obligada a definir el concepto de cohesión. Pero, puesta a titular un capítulo «¿qué entendemos por cohesión?», podría haber sido más precisa y ambiciosa.

Pese a todo, el informe contiene pronunciamientos interesantes. Uno de ellos es el recordatorio de que «la solidaridad, la ayuda mutua y la cohesión» son «objetivos políticos de la Unión», que «siguen siendo las ambiciones irreductibles que estructuran la sociedad europea y contribuyen a determinar sus señas de identidad».

En su aproximación al concepto de cohesión, la Comisión remite al modelo europeo de sociedad, que refleja los valores de la economía social de mercado. Este modelo «trata de conjugar un sistema de organización económica basado en las fuerzas del mercado, la libertad de oportunidades y de empresa con un compromiso con los valores de la solidaridad

interna y la ayuda mutua que garantice el libre acceso de todos los miembros de la sociedad a los servicios de prestaciones y protección generales». En consecuencia, según este enfoque, la cohesión podría entenderse como un modo de organización de la sociedad basado en la acción combinada de las fuerzas del mercado, la libre empresa y la solidaridad.

Begg y Mayes (1991) han aportado una definición que ha gozado de buena reputación entre algunos expertos, seguramente por carecer de mejor aproximación al concepto. Estos autores definen la cohesión como «el grado hasta el cual las desigualdades en el bienestar económico y social entre distintas regiones o grupos de la Comunidad son política y socialmente tolerables».

Tiene la ventaja de transmitir la convicción de que en la UE hay que asegurar que las disparidades entre las regiones y Estados que forman parte de ella no deben sobrepasar el límite de lo tolerable. Pero no parece correcto referirse a la cohesión como la disparidad aceptable. Es tanto como dar una idea de lo que no se debe ser, en lugar de referirse al concepto en términos positivos. Además, puede interpretarse que la definición en términos de «lo tolerable» es el máximo objetivo político a que se debe aspirar y con el que hay que conformarse, aunque suponga alejarse de la concepción de los autores.

Cordero (1992) también se ha preguntado «¿qué se entiende por cohesión en el proceso de configuración de la Unión Europea?». Tal vez influido por Begg y Mayes, relaciona la cohesión con «un determinado grado de homogeneidad económica y social, en virtud del cual las disparidades existentes pueden ser política y socialmente aceptadas por parte de los Estados y de los ciudadanos que integran la Comunidad».

Tratando de sintetizar ideas, también se ha dicho (Comisiones Obreras, 1992) que la cohesión consiste en «asegurar una mayor integración e interrelación entre las diferentes realidades productivas y sociales». Diríase, sin embargo, que esta definición se orienta más al concepto de integración que al de cohesión.

Ahijado, en una obra que dedica a esta cuestión un capítulo acertadamente titulado «La cohesión: un tema crucial para la Unión Europea» (Ahijado, 1998), en el que sigue ampliamente a Begg y Mayes, hace suya la definición de estos autores.

Carrasco (2000) dedicó su tesis doctoral a este asunto. También ha ensayado una definición, imaginando que los Estados miembros son las moléculas que componen el cuerpo de la Unión Europea y que «la cohesión tiene por objetivo que todos los componentes se mantengan unidos dentro de ese cuerpo para lograr un efecto de sinergia». Este planteamiento tiene la virtud de acercarse al concepto en términos positivos. Pero se mantiene demasiado pegado a las ciencias de la naturaleza, en lugar de aproximarse a las sociales y políticas.

Una definición válida de cohesión en la Unión Europea debe comprender los siguientes elementos esenciales:

- a) Decisión política y conciencia de pertenecer a una entidad supranacional, heredera de una historia y unos valores compartidos.
- b) Aceptación de unos objetivos comunes y de las políticas apropiadas para alcanzarlos.
- c) Reconocimiento de la necesidad de reducir las disparidades nacionales y regionales en los niveles de desarrollo y de calidad de vida de los europeos, acercando los de las regiones más pobres al nivel medio de la Unión Europea.
- d) Afirmación efectiva del principio de igualdad de oportunidades para acceder a los bienes culturales y materiales por parte de los ciudadanos europeos, cualquiera que sea su lugar de nacimiento o residencia.

Teniendo en cuenta lo anterior, *definiré la cohesión a que se refieren los tratados de la Unión y de la Comunidad Europea como la fuerza que se manifiesta en la decisión política de mantener unidos los países y regiones que integran la Unión Europea, compartiendo objetivos y poniendo en práctica unas políticas comunes tendentes a aproximar los valores de determinados indicadores económicos, sociales y territoriales representativos de la pertenencia a una entidad supranacional que aspira a que sus ciudadanos disfruten de similar nivel de vida, de bienestar y de oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que se resida.*

En esta definición se han tenido en cuenta las distintas facetas desde las que puede contemplarse la cohesión: política, económica, social y territorial. Podría decirse, si se prefiere, que la cohesión es ante todo un asunto político, con componentes económicos, sociales y territoriales. A continuación se examinarán las implicaciones de cada uno de estos aspectos de la cohesión europea.

### Cohesión política

*Cohesión política es la fuerza que mantiene dentro de la Unión Europea, en igualdad de condiciones, a los Estados miembros, las regiones y los ciudadanos que pertenecen a ella, persiguiendo unos objetivos y practicando unas políticas aceptadas por todos.*

En todo cuerpo social y político hay fuerzas que impulsan la cohesión y otras que promueven la disgregación. Esas fuerzas son esencialmente de naturaleza política. El fortalecimiento de la cohesión en la UE tiene pleno sentido dentro de una concepción política del proyecto europeo. La política de cohesión contribuye al mantenimiento del compromiso de pertenecer a una entidad supranacional con pretensiones y objetivos compartidos por todos.

Pero no puede ignorarse la necesidad de cohesión, aunque parezca menos evidente, en una visión de la integración europea limitada a los aspectos mercantiles y económicos, cuya única aspiración consista en consolidar un gran mercado, en un área de unión económica, con libre circulación de mercancías, factores productivos y servicios.

Autores de cuyas convicciones europeístas y en pro de la cohesión no tengo motivos para dudar (Begg y Mayes 1993) han escrito que, desde el punto de vista de pura técnica económica, no hay ninguna necesidad de que la Unión Económica y Monetaria vaya acompañada de mecanismos de redistribución. A su juicio, las uniones monetarias, máxima expresión de la integración de los mercados, pueden funcionar perfectamente con importantes disparidades regionales. Traen a colación, como ejemplo, la unificación alemana, que demostraría que, aunque pueden existir serios problemas políticos, técnicamente el proceso no reviste dificultad.

Eligieron mal el ejemplo, porque el caso alemán ilustra todo lo contrario. El esfuerzo del Gobierno federal por reducir las importantes disparidades que existen entre los *länder* de la antigua República Federal y los cinco nuevos *länder*, como les gusta decir a los alemanes, para huir de la referencia a la extinta República Democrática Alemana, es enorme. Es incomparablemente superior al de la Unión Europea. Y lo hace tanto por razones políticas como económicas. Por otro lado, la unificación monetaria alemana, equiparando el marco oriental al occidental, sin haber reducido previamente los desequilibrios económicos entre una y otra parte, dio lugar a importantes tensiones económicas. Se provocó una crisis que afectó en mayor medida a la parte débil, la antigua República Democrática Alemana, y no se limitó al interior de las fronteras alemanas. Afectó a toda la Unión Europea, en un momento en que estaba empeñada en la formación del mercado único.

Desde mi punto de vista, sin un mínimo de cohesión, la integración económica tiende a perder eficacia por infrutilización de recursos. Y desde el punto de vista político, puede poner en peligro la viabilidad de la unión de los mercados. Si entre los ciudadanos de las regiones y Estados menos desarrollados cobra cuerpo la impresión de que la apertura y liberalización de los mercados, ni ninguna contrapartida ni medidas compensatorias, genera beneficios que se reparten de forma asimétrica, a favor de los países y regiones más desarrollados, la integración económica puede entrar en crisis (Lázaro, 1999).

La importancia que se dé a la cohesión en el conjunto de las políticas comunitarias es función y depende del proyecto de Unión Europea por el que se apueste. Debe tenerse en cuenta cualquiera que sea el plan futuro. Si el objetivo del mercado único es hegemónico o exclusivo, ciertamente la cohesión tendrá escaso interés, si bien no se puede prescindir de ella por completo, porque juega algún papel en la integración económica. Ahora bien, si se

aspira a realizar un proyecto político europeo, la cohesión debe pasar a primer término, porque las disparidades en los niveles de desarrollo son una fuente potencial de disfunciones políticas, sociales y económicas (Rumford, 2000).

La oposición a intensificar la cohesión puede entenderse, con toda razón, como una decidida postura a favor de un proyecto economicista y en contra de los avances hacia la Unión Política. Ante la gran ampliación, puede ser también un obstáculo a la integración económica.

El grado de aceptación de reglas y normas comunes condiciona y, al mismo tiempo, es un indicador de cohesión política. A mayor aceptación y consenso, corresponde más cohesión y viceversa. En el ámbito de la UE, un país obsesionado por disponer de unas reglas de funcionamiento que faciliten (a él, junto con otros) la formación de minorías que puedan bloquear la adopción de acuerdos, no está apoyando el fortalecimiento de la cohesión política. Lo mismo se puede predicar de un país empeñado en implantar unas normas que le permitan imponer su visión del funcionamiento comunitario.

Con razón se ha escrito que «la capacidad de la UE para avanzar y tomar iniciativas por derecho propio dependerá del hecho de lograr para sus acciones el apoyo de las diversas partes que conforman la Unión. En consecuencia, la cohesión es un elemento esencial a la hora de asegurar la legitimidad de la Comunidad en tanto que entidad política» (Carrasco, 2000).

Admiten los científicos sociales que la tendencia a la integración en un grupo es mayor cuanto más intensa sea la incertidumbre derivada de una situación de aislamiento. También están de acuerdo los estudiosos en que la sensación de seguridad dentro del grupo tiene que ver con la cohesión. Por esta vía se conecta directamente con un asunto político de primera magnitud en la UE, como es la política de exterior de seguridad y defensa común (PESDC). La adopción y ejecución de una PESDC aumentaría notablemente la cohesión política de la Unión. Por el contrario, el hecho de que los nuevos socios y algunos de los antiguos se alineen al lado de EEUU en cuestiones de política exterior, en contra de las posiciones de otros socios europeos, o de que se sientan más seguros bajo el paraguas militar norteamericano debilita la cohesión europea. Al mismo tiempo, pone de manifiesto una de las más notorias debilidades de la Unión. No se está preguntando a nadie si quiere más a su padre o a su madre. Sencillamente, se trata de tener claro que para fortalecer la cohesión europea hay que reforzar los lazos de unión del grupo, no boicotearlos.

Una de las cuestiones más importantes para medir el grado de cohesión política entre los miembros de la UE es la percepción de los ciudadanos sobre la legitimidad de los procedimientos de aprobación y aplicación de las normas que rigen el funcionamiento y la

convivencia dentro de la Unión. Es proverbial el escepticismo desde el que el europeo medio contempla los mecanismos institucionales de aprobación de la legislación. Con frecuencia han sido tachados de oscuros y, a veces, de poco democráticos. Mucho se ha hablado y se seguirá hablando de la necesidad de dotar de más transparencia al funcionamiento de las instituciones. Pero lo cierto es que no se ha conseguido, si es que se ha intentado, pasar de las palabras a los hechos.

Tal vez sea más grave la propagación difusa de la sensación de que el viejo aforismo que consagra la igualdad ante la ley no rige en algunos casos y que, dentro de la UE, no todos los Estados son iguales ante la ley. El incidente del acuerdo del ECOFIN con motivo del déficit excesivo de Alemania y Francia, en contra del criterio de la Comisión, guardiana de los tratados, ha sido algo más que la gota que colma el vaso. Se daba por hecho que en la UE siempre ha mandado Alemania; Francia ha mandado y quiere seguir mandando; el Reino Unido ni manda ni deja mandar; y los demás hacen lo que pueden. Pero guardando las formas, norma que en la ocasión comentada no se tuvo en cuenta.

Se puede concluir este apartado señalando que, si se quiere que los ciudadanos de los países miembros de la UE acepten de buen grado añadir a sus señas de identidad nacionales la conciencia de la ciudadanía europea, es necesario que las decisiones adoptadas por la UE estén dotadas de la legitimidad inherente a cualquier proyecto político aceptado por todos en sus aspectos esenciales. Esa es, ni más ni menos, una de las claves políticas de la cohesión.

### Cohesión económica

*Se puede hablar de que existe cohesión económica cuando se da un grado aceptable de convergencia y homogeneidad en los niveles de desarrollo económico de los Estados y regiones de la Unión, junto con un adecuado equilibrio e interrelación entre los sectores productivos.* La referencia a la aproximación de los niveles de desarrollo marca una importante diferencia con la idea de desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, que se citaba ya en el artículo 2 del Tratado de Roma. La cohesión tiene una carga y un contenido políticos que son ajenos al desarrollo armonioso, más orientado a planteamientos técnico-económicos. Desde la perspectiva que se defiende en este trabajo, la vertiente económica de la cohesión obliga a perseguir la convergencia en los niveles de renta y bienestar entre los Estados y regiones de la UE.

Se acepta, en términos generales, que la integración económica genera más beneficios que costes. La opinión más solvente y extendida admite que ni los beneficios ni los costes se

reparten de manera homogénea. Aun en el supuesto de que todas las partes (Estados, regiones, sectores económicos, grupos sociales) salgan ganando, la evidencia empírica demuestra que los mejor situados inicialmente ganan relativamente más que los atrasados. La opinión dominante insiste en que las políticas públicas deben corregir los efectos no queridos derivados de la acción del mercado en materia distributiva. Hay que dejar constancia, no obstante, de que una corriente de opinión minoritaria defiende que el mercado es capaz de resolver los problemas de distribución. El énfasis que el Informe Sapir (2003) pone en la necesidad de impulsar el crecimiento, exigencia que nadie pone en duda, frente a los planteamientos de fortalecimiento de la cohesión, podría interpretarse por algunos lectores interesados como un apoyo al enfoque que sostiene que el crecimiento global deriva automáticamente en redistribución, como se decía antes, o en convergencia, como se dice ahora.

La relación entre costes y beneficios debe hacer atractiva la integración. La integración económica supone la apertura de los mercados. Los países que se integran tienen que estar convencidos de que los beneficios, que los hay, serán mayores que los costes, que también los hay. Es más, querrán que el reparto de los beneficios y de los costes no sea asimétrico, sino equitativo. En el peor de los casos, pueden estar dispuestos a asumir diferencias aceptables, pero durante un período razonable, no por siempre jamás. Sin duda, el montante de los recursos financieros del presupuesto comunitario destinado a reforzar la cohesión mediante las acciones estructurales puede contribuir de forma decisiva a admitir o rechazar el reparto de beneficios y costes entre los más ricos y los más pobres dentro de la UE.

Algunos autores sostienen que la persistencia de los problemas en muchas de las regiones más desfavorecidas sugiere que la razón más importante de la pérdida de competitividad no es la apertura insuficiente de los mercados, sino el efecto acumulado de una serie de desventajas. En este caso, la liberalización puede agudizar las dificultades de las regiones menos desarrolladas, como consecuencia de la intensificación de las presiones competitivas. La situación de las regiones pobres sería más el resultado de los fallos del mercado que de la protección excesiva (Begg y Mayes, 1993).

En términos de cohesión económica, no puede decirse que la apertura de mercados y la integración económica conlleve automáticamente a la desaparición de las disparidades regionales. La liberalización no es la solución, sino un elemento del problema que hay que resolver, mediante la política de cohesión.

Si alguien se rasga las vestiduras por lo que se acaba de decir, que observe la realidad que le rodea. Los mercados más abiertos son los formados por el conjunto de los territorios regionales integrados en un mercado nacional. A pesar de la libertad de circulación y de establecimiento, en ningún país han desaparecido espontáneamente las disparidades

regionales, ni aun después de siglos de integración económica y política. Lo mismo puede decirse del caso europeo, con la única diferencia de que se trata de una experiencia integradora que no cuenta con siglos, sino con décadas de historia.

El problema de los desequilibrios tiende a contemplarse con frecuencia desde una óptica ética, moral, política, de juicios de valor. Pero es también un asunto de interés económico en sí mismo. Como ha señalado la Comisión Europea, la existencia de desequilibrios no significa solamente que la calidad de vida sea peor en las regiones más desfavorecidas y que sus ciudadanos carezcan de oportunidades vitales, sino que indica que están subutilizándose oportunidades económicas que podrían beneficiar a la Unión en su conjunto (Comisión Europea, 1997).

La cuestión de la convergencia remite al asunto su medición y al tipo de convergencia de que estamos hablando. El indicador más utilizado es el PIB por habitante o algún equivalente, como la RNB por habitante. Con frecuencia se tacha de economicista su uso con exclusión de otros complementarios, sobre todo los relacionados con la situación del mercado de trabajo. Es una crítica llena de sentido común. Pero nadie ha cuestionado la utilización del PIB por habitante en alguna de sus variantes (precios corrientes o constantes, paridad de poder adquisitivo u otras posibilidades). Otra cosa son las metodologías aplicadas por Eurostat, no exentas de reparos en sus aspectos puramente técnicos.

Hubo un tiempo en que la Comisión Europea calculó en sus informes periódicos un índice sintético para las regiones de la Comunidad. En el Segundo Informe utilizó tres variables (Comisión de las Comunidades Europeas, 1984), mejorando los trabajos en el Tercer Informe, en que utilizó cuatro variables, con diferente peso cada una en el índice sintético (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987). A partir de ese informe nunca más se supo nada del índice sintético. Se ha dicho que se abandonó su cálculo por la ambigüedad de las conclusiones que a partir de él podían extraerse y por la escasa fiabilidad de los datos. Por lo que me tocó vivir de cerca en aquella época, creo que no me equivoco ni miento al decir que el abandono del índice sintético se debió más a razones políticas que estadísticas o técnicas.

En el Tercer Informe se advertía en una nota que «el índice sintético no tiene como fin enjuiciar las políticas regionales que aplica cada nación, cuyos criterios son más complejos y diferenciados, según los objetivos perseguidos» (Comisión de las Comunidades Europeas, 1987). Era como ponerse la venda antes de recibir la pedrada. Lo cierto es que los cálculos del índice sintético ponían de manifiesto la existencia de unas disparidades verdaderamente escandalosas, que, lejos de disminuir, tendían a aumentar. Se movían desde un mínimo de 30,3 (Calabria) a un máximo de 154,4 (Hamburgo) en el Segundo Informe,

para las 131 regiones de los nueve Estados miembros y desde 36,9 (Basilicata) a 171,8 (Darmstadt) en el Tercer Informe, para las 160 regiones de los doce Estados. Por una parte, las disparidades calculadas según el índice sintético eran mucho mayores que las marcadas por el PIB por habitante, aunque se midiera en ecus, que arrojaba unas diferencias bastante mayores que la medición en paridades de poder adquisitivo. Por otra parte, los datos serían en bandeja argumentos para reivindicar, a quien quisiera hacerlo, la necesidad de una política más firme para reducir los desequilibrios. La elaboración y publicación del Tercer Informe vino a solaparse con la segunda ampliación hacia el sur (España y Portugal) y, sobre todo, con la adopción del Acta Única Europea (AUE). Recuérdese que en el AUE se plantea la necesidad de reforzar la cohesión económica y social, así como el propósito de reducir la diferencia entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas, para lo cual se llevaría a cabo la reforma de los Fondos Estructurales. Parece lógico deducir que la disminución de las disparidades regionales reclama tantos más recursos financieros cuanto mayores sean las diferencias y viceversa. En estas circunstancias, el entierro técnico del índice sintético, cuyos resultados arrojaban disparidades mucho más intensas que las del PIB por habitante y, por tanto, reclamaban más recursos para corregir los desequilibrios, estaba cantado. Ningún líder político acudió al funeral ni hizo un gesto de lamento, entonando un misericordioso *requiescat in pace*.

En alguna ocasión, el Parlamento Europeo ha recordado que una política regional que sea eficaz al responder a los diversos desequilibrios no puede tener como único criterio de elegibilidad de las regiones retrasadas en su desarrollo la referencia al umbral del 75% del PIB de la media comunitaria (Musotto, 2002). De vez en cuando, en algún comité o grupo de trabajo sucede que el representante de un país propone complementar el indicador indiscutido con otro. No por casualidad ni por razones técnicas, de ser aceptada la idea, el país del imaginativo proponente saldría beneficiado con el reparto de recursos de los Fondos Estructurales. Inmediatamente, se pone en marcha un mecanismo neutralizador del intento, con sugerencias de incorporar otros índices, siempre a favor del país del portavoz (tasa de paro, tasa de actividad, marginación social, problemas urbanos, desertización, densidad demográfica, envejecimiento de la población, etc.). En semejante escenario, la Comisión se limita a escuchar, sin hacer sugerencias que pudieran equivaler a destapar la caja de Pandora.

En lo concerniente a la noción de convergencia, desde antes del Tratado de Maastricht, que consagró los criterios para acceder a la Unión Monetaria Europea, se viene manejando este concepto en los textos comunitarios, incluso en los dedicados a la política regional y de cohesión.

El Tercer Informe diferenciaba entre convergencia nominal y convergencia real. Con posterioridad, algunos autores han añadido otros tipos, como la convergencia política y la convergencia estructural. La primera se encamina a la estabilidad de precios y al restablecimiento y conservación de los grandes equilibrios en los ámbitos de las finanzas públicas y del comercio exterior. Es decir, se trata de la armonización de los indicadores macroeconómicos. Por convergencia real se entiende el proceso de acercamiento de los niveles de la vida entre los países y las regiones y de reducción de las disparidades regionales en materia de paro. Tal como se ha definido la cohesión económica al comienzo de este apartado, no hay duda de que se está hablando de la convergencia real. Se ha discutido bastante acerca de la relación entre las diferentes clases de convergencia. Las opiniones más atemperadas, entre ellas la de la Comisión, a juzgar por lo que literalmente dice en el informe que se comenta, abundan en que la convergencia nominal es una condición necesaria, pero no suficiente, para la convergencia real. No faltan, sin embargo, radicales, entre los profesionales de la economía y de la política, que defienden que la convergencia nominal, sobre todo la reducción del déficit público, es condición necesaria y suficiente para conseguir la convergencia real. Pero con razonamientos distintos, algunos argumentan que la sacralización de los equilibrios macroeconómicos más allá de los límites razonables puede ser un obstáculo para la convergencia real (Lázaro, 1998).

La convergencia política, entendida como coordinación de las políticas económicas, también está relacionada con las aludidas clases de convergencia, sobre todo con la nominal. De igual modo, la adaptación de las estructuras económicas y productivas a las exigencias de unas economías progresivamente más integradas e interdependientes, es decir la convergencia estructural, impulsa la convergencia real. La convergencia estructural desempeña un papel importante a la hora de evitar impactos asimétricos y diferenciados de determinados acontecimientos económicos y políticos, con lo cual no se interrumpe el avance por la senda de la convergencia real. Lo mismo puede decirse de la convergencia de comportamientos de los agentes económicos y sociales.

### Cohesión social

En los escritos de los teóricos de la cohesión en la UE es frecuente leer que los aspectos sociales de la cohesión son más difíciles de precisar que los económicos. Se ha dicho que no es fácil llegar a un acuerdo sobre sus objetivos, que la selección de los indicadores relevantes se presta a polémica, que hay muchas interpretaciones sobre su contenido, que, en defi-

nitiva, la cohesión social es un concepto bastante amorfo. Da la impresión de que se trata de casos de seguidismo de la opinión de Begg y Mayes (1991). Incluso la Comisión Europea (1997) considera que la cohesión social es difícil de definir en términos prácticos. En lugar de ensayar una definición, remite al modelo europeo de sociedad, basado en la economía social de mercado.

Sin embargo, ya en el siglo XIX autores como Durkheim hicieron aportaciones relevantes y pioneras al estudio de la integración social. Y desde hace décadas se dispone de definiciones precisas.

A título de ejemplo, se pueden traer a colación dos bastantes representativos. Para Festinguer, la cohesión es la resultante de todas las fuerzas que actúan sobre los miembros del grupo para que permanezcan en él (Festinguer, 1950). Y para Schachter, es la suma de fuerzas sociales que junta a los seres humanos y los mantiene unidos. Es una especie de aglutinante social que une a los miembros del grupo (Schachter, 1968).

Una definición válida para la UE ha de añadir a las ideas de las definiciones clásicas (la fuerza que garantiza la continuidad del grupo) otras dos, a saber, la igualdad de oportunidades y solidaridad. Son conceptos instrumentales, en la medida en que sirven al fin principal, que no es otro que la permanencia de la unión. Pero son fundamentales. En definitiva, se puede decir que, en el ámbito de la UE, *la cohesión social es el conjunto de fuerzas que actúa sobre los integrantes de la UE para que se mantengan en la Unión con sentido de pertenecer a ella, a cuyo fin se promueve la igualdad de oportunidades mediante políticas de solidaridad, en el marco de los valores e instituciones aceptadas.*

La cohesión social es una condición de las sociedades civiles vigorosas que se mantienen unidas por un marco de ciudadanía (Comisión sobre creación de riqueza y cohesión social, 1995).

Aunque no ha sido capaz de sustraerse al tópico de que los aspectos sociales de la cohesión son más difíciles de precisar que los económicos, Carrasco admite que, desde la perspectiva social, se puede hablar de cohesión cuando hay semejanza o igualdad de oportunidades para acceder al empleo, a la formación, a la asistencia sanitaria, a la vivienda y a un medio ambiente de calidad, cualquiera que sea la región en que se vive (Carrasco, 2000).

A pesar de los reparos que puedan ponerse a una definición tan descriptiva, tiene el mérito de señalar una de las claves de la cohesión social, como es la igualdad de oportunidades. En otras ocasiones se ha señalado con razón que la ciudadanía europea no puede desarrollarse al margen de su vinculación al principio de igualdad de oportunidades y que es imperativo consolidar la cohesión para asegurar la plena igualdad de oportunidades de todos los territorios y grupos sociales en el acceso a los beneficios del proyecto común y para

salvaguardar el consenso en torno a la Unión misma. La cohesión social debe medirse en términos de igualdad y desigualdad de acceso a los recursos y a los servicios de participación de la población en la vida económica y social (Izquierdo, 1997).

La otra clave de la cohesión social es la solidaridad. La teoría social y la política han puesto de manifiesto, por encima de las diferencias de enfoque de los diversos autores, que los procesos de integración han de ir acompañados de mecanismos de solidaridad para evitar el conflicto. Durkheim (1893) distingue la solidaridad orgánica (se caracteriza por la interdependencia de las partes, como sucede en un organismo) y la solidaridad mecánica (en este caso, la integración de las partes se logra mediante valores y creencias comunes). Estudiando a Durkheim, Parsons (1960) acuña la expresión de solidaridad difusa, como una categoría que subsume a las dos anteriores. A través de Dahrendorf (1957) podemos llegar al análisis del conflicto en ausencia de solidaridad. Y así sucesivamente.

La solidaridad supone compartir intereses y responsabilidades comunes a todos los miembros. Implica también una actitud de cooperación, entendida como colaboración para alcanzar un fin concreto del que todos esperan obtener beneficios. A más cooperación corresponde más cohesión. La cooperación, por otra parte, es perfectamente compatible con la competencia, proceso en que los esfuerzos individuales e independientes se encaminan también al logro de un mismo objetivo. Es más, no sólo son compatibles, sino que puede decirse que la cooperación y la competencia están muy relacionadas entre sí. En este sentido, la política de cohesión constituye un instrumento de solidaridad, cooperación y redistribución, que no beneficia únicamente a las regiones menos avanzadas, sino al conjunto de la Unión (Musotto, 2002).

La cohesión social hace referencia a un proceso en el que la mejora de las condiciones de vida del conjunto de la población se produce sobre la base de una creciente igualdad, tanto en el salario y en las condiciones de trabajo como en los niveles de protección social (Comisiones Obreras, 1992). En otras palabras, puede decirse que el grado de cohesión social se manifiesta esencialmente en dos aspectos básicos del funcionamiento de las sociedades modernas, íntimamente relacionados entre sí, que son el mercado de trabajo y la protección social, cuestiones contempladas en la Carta Social Europea. Para la Comisión Europea, los dos problemas básicos de la cohesión social son el paro y la pobreza, a tenor del contenido del Segundo y Tercer Informe sobre la Cohesión (Comisión Europea, 2001, 2004).

Muchas son las facetas de la problemática del mercado laboral. Ha de tenerse en cuenta, sobre todo, que el trabajo no es sólo una fuente de ingresos, sino un mecanismo de integración social. Por citar algunas cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo, podemos referirnos a la regulación del derecho al trabajo y de los derechos sociales y laborales,

las oportunidades reales y efectivas para acceder al empleo, la igualdad o desigualdad en razón del sexo o de la edad, la jornada laboral, la estabilidad o precariedad del empleo, las condiciones de seguridad e higiene, el régimen retributivo, el nivel salarial, la flexibilidad del mercado, la tasa de desempleo en general y de grupos específicos (jóvenes, mujeres, parados de larga duración), etc. Son cuestiones a las que los tratados han dedicado menos atención que a la libre circulación de la mano de obra. Pero, como decía, ya en 1996, el documento *Por una Europa de los derechos cívicos y sociales*, Europa no podrá constituirse sobre una base de desempleo y exclusión.

Desde el punto de vista de la protección social, la cohesión está directamente relacionada con las necesidades que se quieren satisfacer. Aparte de la alimentación, inmediatamente surgen el cuidado de la salud, la necesidad de vivienda, la formación y educación, la protección de los desempleados, las situaciones de pobreza, la inserción de grupos específicos afectados o en riesgo de marginación (minusválidos, inmigrantes).

Los instrumentos para fortalecer la cohesión social en los ámbitos señalados no son otros que los llamados a resolver los problemas que se han indicado. Por resumir, se mueven en dos campos de juego. El sistema educativo, por un lado (formación, cualificación, adaptación a las necesidades del mercado de trabajo), y sistema de seguridad social y política social, por otro. La política social, por definición, pretende promover la cohesión (Cal, 1997). Por otra parte, podría citarse el diálogo social como un importante factor de cohesión.

Es fundamental en este sentido el desarrollo de los recursos humanos, los más importantes para la creación de riqueza. Se pueden definir como el conjunto de conocimientos relativos al producto, a las tecnologías de producción, a las capacidades de innovación e investigación y a las estrategias de comercialización (Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas, 1992). También se ha dicho con toda razón que el mejor concepto para describir una economía y una sociedad basada en la cohesión social es el de inclusión. Una economía y sociedad que excluye a un número importante de ciudadanos de sus oportunidades puede hacer muy ricos a algunos, pero no puede decirse que sea próspera. El problema subyacente es la contraposición entre privilegios e igualdad (Comisión sobre creación de riqueza y cohesión social, 1995). El CES no se muestra optimista respecto a las posibilidades que tiene la UE de reforzar la cohesión social en los aspectos señalados, debido a las escasas competencias transferidas al nivel supranacional en esos ámbitos. Al mismo tiempo, reconoce la dificultad de prever el impacto de una auténtica política social comunitaria sobre el desarrollo de las regiones menos favorecidas.

Su homólogo español (Consejo Económico y Social, 2000) reconoce que el progreso social no deriva automáticamente del progreso económico y que sin cohesión y reequili-

brio territorial no sólo se lastra el proceso de construcción europea, sino que a la larga sería inviable el propio mercado común, aun cuando se concibiese de manera limitada y cerrado en sí mismo. Por eso, y por más razones, se muestra partidario de armonizar las políticas sociales y de avanzar en la coordinación de las políticas de empleo y en la regulación comunitaria de determinados aspectos de la ordenación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Así se corregiría, siquiera sea parcialmente, el claro desajuste que en el desarrollo de la UE se ha venido produciendo entre logros económicos y sociales.

Los problemas derivados de la falta de cohesión social pueden llegar a ser graves, incluso en términos políticos. La desintegración puede llegar a superar con mucho las tensiones propias de situaciones de pobreza y marginación social. En definitiva, prácticamente todos los casos conocidos de situaciones tan extremas como el crimen organizado responden a escasa o nula cohesión social. Sin ánimo de querer parecer un extremista, el terrorismo sólo cabe cuando se ha producido una fractura en la cohesión social y política de tal calibre que quienes lo practican se niegan a utilizar otro instrumento de diálogo que no sean las armas.

La ampliación a los PECOS va a plantear a la UE nuevos problemas directamente relacionados con la cohesión social en varios aspectos. No sería exagerado afirmar que con la incorporación de los nuevos socios se va a profundizar la brecha de cohesión de la Unión. Las importantes diferencias salariales y de protección social existentes, incluso comparando con los países menos desarrollados de los Quince, harán notar sus efectos.

Por otro lado, y por lo que a España se refiere, hay que tener en cuenta que los menores niveles salariales de los países del centro y este de Europa van acompañados de una cualificación de la mano de obra muy aceptable. Esta es la razón de que se esté produciendo un desplazamiento de empresas intensivas en mano de obra. No sucederá lo mismo con empresas que incorporen valor añadido basado en investigación, desarrollo e innovación. Pero las regiones que no han fundado su crecimiento económico sobre sólidas bases de I+D+i se verán afectadas por el impacto de la deslocalización de inversiones. Es de temer que, bajo estos supuestos, la cohesión social de estas zonas puede verse afectada negativamente, si no se adoptan las medidas apropiadas.

Es posible que en muchos casos las empresas que cambian de localización hayan recibido subvenciones nacionales y de los Fondos Estructurales para convencerlas en su momento de los atractivos económicos del lugar que ahora se aprestan a abandonar. Una buena administración de las ayudas debe contemplar la obligación de respetar determinadas condiciones para disfrutarlas, en términos de estabilidad temporal de la inversión y de los puestos de trabajo. En los casos en que no se hizo así, mal hecho, para decirlo con pocas palabras.

## Cohesión territorial

Así como la política de cohesión económica y social adquirió carta de naturaleza a partir del Acta Única Europea (AUE), la vertiente territorial de la cohesión está a la espera de que se apruebe el tratado por el que se instituye una Constitución Europea, para codearse en pie de igualdad con la económica y la social. En el Tratado de Roma se puede encontrar un precedente idéntico al que tiene la cohesión en general. En efecto, en su artículo 2 se dice que la Comunidad tendrá por misión promover un desarrollo armonioso de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad. Desde entonces todas las reformas de los tratados pasaron por alto cualquier alusión explícita a los problemas del territorio, a pesar de la referencia directa del AUE a la necesidad de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas (artículo 130A), fijando como objetivo del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) la corrección de los principales desequilibrios regionales dentro de la Comunidad.

Para ser más exacto, y en honor a la verdad, hay una alusión a la cohesión social y territorial en el artículo 16 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada). Se coló de rondón en el Tratado de Ámsterdam, adoptado el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999. En Ámsterdam se añadió un artículo 7D al de la Comunidad Europea, a propósito del papel que los servicios de interés económico desempeñan en la promoción de la cohesión social y territorial. Pero fue una introducción casi subrepticia, que ha pasado inadvertida, por estar fuera del lugar dedicado a la cohesión económica y social. Cuando se adoptó el Tratado de Ámsterdam, la discusión sobre los problemas de la ordenación del territorio europeo ya estaba avanzada.

Con anterioridad, la Comisión Europea había ido desbrozando el camino, impulsando estudios que fueron muy apreciados por los especialistas en problemas territoriales. Se trata de los documentos *Europa 2000* (Comisión de las Comunidades Europeas, 1992) y *Europa 2000+* (Comisión Europea, 1994), títulos, sobre todo el segundo, que dejan claras las habilidades comunicativas de los equipos que trabajan en o para la Comisión.

A nivel político, es decir, en el seno del Consejo, al cabo de varios años de silencio, apenas incomodado por algunas alusiones a la ordenación del territorio hechas en las reuniones informales de los ministros responsables de la Política Regional de los Estados miembros, en 1994, año de la publicación de *Europa 2000+*, empieza a tomar cuerpo un documento para la elaboración de un Esquema de Desarrollo del Espacio Comunitario (SDEC). En la reunión informal de Leipzig (septiembre de 1994) se aprobaron los tres principios que deberían inspirar la política de desarrollo territorial europeo. Constan en

un documento que se encargó de publicar el Ministerio Federal de Ordenación del Territorio, Construcción y Urbanismo de la Alemania unificada (*Principios de una política europea de desarrollo territorial*, 1995). Obsérvese, no lo publicó una institución comunitaria. Por aquellas fechas, el SEDEC de los franceses se había transformado para los españoles en la Perspectiva Europea de Ordenación del Territorio (PEOT).

Por eso de que la semántica dice más que las palabras que se utilizan, tiene sentido recordar que la instancia política que discute el SDEC/PEOT es la reunión informal de ministros responsables de Ordenación del Territorio. En muchos países son los mismos que los que se ocupan de la Política Regional, que, en reuniones de dos días, el primero se ponen la gorra de una competencia y el segundo la cambian por la de otra.

Después de cinco años de discusiones, el respaldo político llegó con la aprobación en la reunión informal de 10 y 11 de mayo de 1999 de la Estrategia Territorial Europea (ETE), publicada por la Comisión Europea (1999). Después de este importante espaldarazo, la Comisión decidió introducir en sus informes sobre la cohesión un apartado específico dedicado al tema. En el Segundo Informe (Comisión Europea, 2001) lo titula «La cohesión territorial: hacia un desarrollo más equilibrado» y en el Tercero (Comisión Europea, 2004), «La cohesión territorial».

Finalmente, lo más importante es que el tratado por el que se instituye una Constitución para Europa obliga en su artículo III-116 (cuando se apruebe) a perseguir la cohesión territorial en los siguientes términos: «A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial».

Pero, ¿qué es la cohesión territorial? Por decirlo de una manera simple, sencilla y en pocas palabras, teniendo en cuenta el enfoque adoptado en este trabajo, *podemos definir la cohesión territorial como la garantía de que todos los ciudadanos de la Unión Europea tienen los mismos derechos y oportunidades, cualquiera que sea el lugar en que residan o trabajen. Como puede verse, en cierto modo es la envolvente espacial o geográfica de la cohesión económica y social.*

El Comité de las Regiones (Valcárcel Siso, 2003) ha elaborado un breve dictamen sobre la cohesión territorial. De entrada, «reconoce ciertas dificultades para caracterizar la dimensión territorial de la cohesión». Con este punto de partida está claro que no cabe esperar una definición del concepto ni tampoco profundas elaboraciones. Se observa en el dictamen una tendencia a identificar, y tal vez confundir, los problemas de la cohesión territorial con las disparidades regionales. No contiene ninguna alusión a la igualdad de oportunidades.

Siguiendo la pauta de tradicional prudencia que aureola a la Comisión, en el Segundo Informe sobre la Cohesión no se intenta concretar lo que debe entenderse por cohesión territorial. En cambio, en el Tercer Informe, último en que tiene la ocasión de hacer un pronunciamiento la actual Comisión, se hace una buena aproximación a la noción en los siguientes términos: «El concepto de cohesión territorial va más allá del concepto de cohesión económica y social, enriqueciéndolo y reforzándolo. En términos políticos, el objetivo es llegar a conseguir un desarrollo más equilibrado, reduciendo las disparidades existentes, evitando los desequilibrios territoriales y haciendo al mismo tiempo más coherentes las políticas sectoriales que tienen un impacto territorial y la política regional».

El problema territorial parte de la constatación de que en la UE hay una concentración de la actividad económica y de la población que se considera excesiva desde todos los puntos de vista, incluido el de la eficacia económica. El Tercer Informe sobre la cohesión vuelve sobre la alarma que ya había lanzado el Segundo Informe. La región central conocida como el pentágono, delimitada por Yorkshire Norte (Inglaterra), Franco Condado (Francia), Hamburgo (Alemania) y Milán (Italia), es el paradigma europeo de la concentración. En este espacio, que cubre el 18% de la superficie de la UE-15, vive más del 41% de la población, se acumula el 48% del PIB y se polariza el 75% del gasto en investigación y desarrollo. Naturalmente, la ampliación no hará sino hacer más evidente un viejo problema.

El Segundo Informe sobre la Cohesión había llamado la atención sobre la misma cuestión, añadiendo el análisis de la accesibilidad, mediante el cálculo de un índice específico de facilidades de acceso, medido en tiempo que necesita cada región para acceder a otras regiones, con la ponderación de la importancia económica. Y lo estimó para la UE ampliada a 27 miembros. En las 88 regiones centrales, con un índice de accesibilidad superior al 150% de la media, casi el 90% de la población tiene un PIB por habitante superior al de la Unión. En contraste, en las 111 regiones periféricas, más del 80% de la población tiene un PIB por habitante inferior a la media y sólo el 18% de la población lo supera.

En el extremo contrario al de las áreas congestionadas por la excesiva concentración, hay una serie de territorios con dificultades de otra naturaleza, que plantean igualmente problemas. No se trata de pesos y contrapesos que equilibren la balanza, sino de acumulación de obstáculos a la cohesión territorial. En las zonas rurales, zonas fronterizas, áreas con rémoras derivadas de su situación geográfica (zonas montañosas, costeras y marítimas, islas, ultraperiféricas), se puede encontrar un amplio catálogo de frenos a las posibilidades de desarrollo.

Se plantea, pues, adoptar medidas para corregir el contraste de problemas territoriales. Los documentos comunitarios reconocen que, debido a las externalidades positivas y nega-

tivas, las fuerzas del mercado no los corregirán por sí mismas. Se pone en peligro la competitividad a largo plazo y el desarrollo sostenido, situaciones que puedan quedar enmascaradas por la eficacia a corto plazo. «Aunque la concentración de la actividad económica en las regiones más fuertes puede aumentar la eficacia a corto plazo, podría aumentarla a costa de la competitividad a más largo plazo de la economía de la Unión (...). Por otra parte, la concentración tanto de las empresas como de la población en determinadas regiones va en contra del objetivo del desarrollo sostenible, no sólo a causa de la superpoblación y de la congestión que podrá provocar, sino también a causa del declive y de la despoblación de otras zonas» (Comisión Europea, 2001). También el Consejo informal de Ministros responsables de Ordenación del Territorio, al aprobar la ETE, parte de la idea de que el crecimiento en sí, e incluso la nivelación de los indicadores económicos, no es suficiente para procurar una estructura económica y territorial equilibrada y sostenible.

Las directrices, principios y objetivos de la cohesión territorial se pueden hacer coincidir con los tres de la política de desarrollo territorial de la UE, aprobados en Leipzig en septiembre de 1994 y ratificados en Potsdam en mayo de 1999, cuya pretensión final es alcanzar una estructura equilibrada del territorio:

- a) El desarrollo de un sistema equilibrado y policéntrico de ciudades y una nueva dinámica en las relaciones entre zonas urbanas y zonas rurales, entre campo y ciudad.
- b) La garantía de un acceso equivalente a las infraestructuras y al conocimiento.
- c) El desarrollo sostenible, la gestión inteligente y la protección de la naturaleza y del patrimonio cultural.

La cohesión territorial así entendida tiene tres aspectos o sectores: ordenación del territorio, economía y medio ambiente y desarrollo sostenible. Los tres se relacionan entre sí, como se ha puesto de manifiesto en numerosas ocasiones. Conviene recordar los principales contenidos de los conceptos desarrollo sostenible y ordenación del territorio. Cualquier definición que pretenda adoptarse sobre estas nociones debe tener en cuenta un conjunto de elementos relacionados con la posibilidad de que los procesos puedan mantenerse a largo plazo, en atención a las generaciones futuras. Entre esos factores, hay que citar los medioambientales, pero también los económicos, sociales y políticos. Ateniéndonos al Informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (Informe Brundtland, 1987), se entiende por desarrollo sostenible el que *satisface las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades*. El desarrollo sostenible implica un desarrollo territorial equilibrado. En lo que se refiere a la ordenación del desarrollo, la Carta Europea de Ordenación del Territorio dejó establecido en lenguaje conciso y preciso que *la ordenación del territorio es la expresión espacial de las*

*políticas económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*. La Comisión de las Comunidades Europeas (2000) ha dejado dicho de forma contundente que el desarrollo es sostenible cuando es económicamente eficaz, políticamente democrático y pluralista, socialmente equitativo y medioambientalmente sano. Parafraseando un principio cartesiano, se puede decir que la ciencia y la tecnología pueden dominar la naturaleza en beneficio de la humanidad. Ayudándose de la tecnología y sirviéndose de y a la ciencia de conformidad con este criterio, se conseguirá un desarrollo sostenido, legando a las futuras generaciones un medio ambiente saludable (Lázaro, 2003).

Por lo que se refiere a la relación entre medio ambiente y desarrollo, se ha ido produciendo un cambio de enfoque notable. Hace unas décadas, era relativamente frecuente contraponer uno y otro. La protección del medio ambiente y el desarrollo económico se percibían a menudo como objetivos contradictorios. En la actualidad, en cambio, ha emergido una nueva sensibilidad. Hay cada vez mayor conciencia de que medio ambiente y desarrollo nacional y regional tienen carácter complementario (Comisión de las Comunidades Europeas, 1995). Se piensa que el medio ambiente es un elemento esencial del desarrollo. Y los que siguen en la idea que se mantiene vigente el conflicto de objetivos entre ambos tienden a callarlo o a decirlo en voz baja, por no ir a contracorriente. No falta la opinión cínica que considera que la compatibilidad de objetivos se debe a que la reparación de los daños causados por el deterioro medioambiental genera renta.

Se da la paradoja de que los Estados más desarrollados de la UE han llegado a su actual nivel a costa con frecuencia de su medio ambiente. Por el contrario, los menos desarrollados, por su menor nivel de desarrollo, disponen de un medio natural más rico y diverso, cuya preservación viene exigida por normas comunitarias. El crecimiento económico manteniendo la biodiversidad supone un coste. Sin embargo, la UE no ha dedicado, ni parece que vaya a hacerlo, recursos que faciliten el seguimiento de la senda del desarrollo sostenible.

Parece lógico preguntarse cuáles son los factores que impulsan o frenan la cohesión territorial. Teniendo en cuenta que cuanto se ha dicho ha de situarse en la perspectiva de la promoción de la igualdad de oportunidades, se pueden señalar varios. Sin ánimo de ser exhaustivo, hay que citar las infraestructuras, determinadas regulaciones económicas y la conservación del medio ambiente.

Entre las infraestructuras, suelen señalarse como muy relevantes las de transporte terrestre (autopistas, autovías, ferrocarril), marítimo y aéreo, tanto de personas como de mercancías. En efecto, su relación con la accesibilidad a los servicios y con el desarrollo regional, así como por su papel vertebrador del territorio, hace que figuren en primera

línea. Suele decirse, y así lo tengo escrito en otro lugar, que la dotación de infraestructuras de transporte es condición necesaria pero no suficiente para impulsar el desarrollo. Es cierto, pues de igual modo que pueden atraer inversiones y que facilitan el acceso a los servicios, también hacen más fácil que mercancías foráneas lleguen a los mercados locales.

Para que pueda hablarse de igualdad de oportunidades, hay que tener en cuenta también las infraestructuras sociales, en particular las de formación. De ellas depende en buena medida la posibilidad de inserción en el mercado de trabajo. Pero no pueden dejarse atrás las relacionadas con la salud y con la vivienda. Todas ellas son importantes para promover las oportunidades, así como también para el mantenimiento de la población en el territorio.

Algo debe decirse de la incidencia de determinadas regulaciones económicas en relación con la cohesión territorial. Hay cuestiones relacionadas con la culminación de la inacabada unión económica que la condicionan. Es el caso de la discutida y discutible armonización fiscal. La desigual regulación de la tributación en el ámbito de la UE dota de una singularidad a la movilidad del capital, que abandona unos territorios y se siente atraído por otros. Así se desvirtúa la capacidad de competir en igualdad de condiciones para desarrollarse y crear puestos de trabajo. Se puede decir que la UE no impide la guerra tributaria sucia.

Parecido comentario cabe hacer a propósito de las ayudas que los poderes públicos nacionales y regionales pueden conceder a favor de las inversiones que se localicen en determinados territorios. La diferencia con la problemática fiscal apuntada es que en este caso sí hay una regulación común de las condiciones en que pueden concederse ayudas públicas. Pero de hecho no elimina la eventualidad de una competencia desleal entre territorios, debido a la muy diferente capacidad financiera de los Estados y regiones.

A estos factores pueden añadirse los señalados en el Segundo y Tercer Informe sobre la Cohesión como impulsores de la competitividad. Me remito a lo que en ellos se dice sobre las infraestructuras económicas en general (energía, por ejemplo), la política de recursos humanos (capital humano), la investigación y el desarrollo, la innovación y el acceso a las tecnologías de la información y el conocimiento.

## Conclusión

El reto más importante que tiene que afrontar la UE en el primer cuarto del siglo XXI es el de la ampliación, hasta completar su unificación. El riesgo más sustancial a sortear es el de conformarse con el éxito económico, limitando sus ambiciones a la extensión de un área de libre comercio en un mercado único.

La relevancia que se dé a la política de cohesión económica, social y territorial en el conjunto de las políticas comunes aportará pistas suficientes para poder entrever si la UE se va a plantar una vez consolidado el proyecto económico o si aspira a ser una potencia política en el concierto mundial.

El hecho de que España vaya a recibir en el futuro menos recursos europeos por acciones estructurales que las actuales, incluso que a partir de 2014 aporte al presupuesto comunitario más de lo que reciba, no es una tontería, pero no es fundamental. Dejar de tener derecho a seguir recibiendo apoyos financieros comunitarios es la mejor prueba del buen uso que se ha hecho de los recursos recibidos mientras se tuvo derecho a ellos.

Con la ampliación, se incorporan países mucho menos desarrollados que España. Pues bien, ayer por nosotros, mañana por los otros, y siempre por la Unión Europea.

A modo de breve conclusión, diré que la prueba de fuego de la cohesión está en el hecho de si los residentes en determinadas áreas se enfrentan o no a largo plazo a situaciones de igualdad o desigualdad de oportunidades en relación con el resto de la UE. Esta es la clave de la gran ampliación. Porque no es lo mismo más europeos en el mercado único que más Unión Europea.

**ÍNDICE DE PIB P.C. DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

(EN PPA, MEDIA 1999/2000/2001, UE-15=100)

Grupo 1 (>100)		Grupo 2 (<100)	
PAÍSES	ÍNDICE	PAÍSES	ÍNDICE
Luxemburgo	194,4	España	83,9
Dinamarca	115,8	Portugal	70,6
Irlanda	114,9	Grecia	66,3
Austria	113,5	*	*
Países Bajos	111,5	10 nuevos	45,5
Suecia	107,8	12 nuevos	39,3
Bélgica	106,4		
Francia	104,4		
Finlandia	103,4		
Reino Unido	103,1		
Alemania	102,0		
Italia	101,3		

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea, Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social (febrero 2004).

**ÍNDICE DE PIB P.C. DE LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**

(EN PPA, MEDIA 1999/2000/2001, UE-25=100)

Grupo 1 (>100)		Grupo 2 (50-100)		Grupo 3 (33-50)		Grupo 4 (<33)	
PAÍSES	ÍNDICE	PAÍSES	ÍNDICE	PAÍSES	ÍNDICE	PAÍSES	ÍNDICE
Luxemburgo	213,5	España	92,2	Rep. Eslovaca	48,2	Bulgaria	28,3
Dinamarca	127,2	Chipre	83,6	Polonia	45,1	Rumanía	25,8
Irlanda	126,4	Malta	77,7	Estonia	40,8		
Austria	124,7	Portugal	77,5	Lituania	39,1		
Países Bajos	122,5	Eslovenia	73,7	Letonia	34,9		
Suecia	118,5	Grecia	72,8				
Bélgica	116,9	Rep. Checa	65,7				
Francia	114,7	Hungría	54,4				
Finlandia	113,6						
Reino Unido	113,3						
Alemania	112,0						
Italia	111,3						

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea, Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social (febrero 2003).

**ESPAÑA. REGIONES DEL OBJETIVO N°1 (2000/2006). APROXIMACIÓN AL EFECTO ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN DE LA UE**

ÍNDICES DEL PIB P.C. MEDIA 1999/2000/2001 (EN PPA) Y POBLACIÓN

CCAA	Media UE -15=100	UE -25=100	Población año 2001 (miles)
Andalucía	62,5	68,7	7.291
Asturias	71,9	79,0 (E.E.)	1.052
Canarias	79,6 (RUPF y E.C.)	87,4	1.737
Castilla-La Mancha	67,5	74,2	1.722
Castilla y León	77,5 (E.C.)	85,1	2.465
Extremadura	53,8	59,1	1.078
Galicia	66,3	72,8	2.726
Murcia	70,5	77,4 (E.E.)	1.140
C. Valenciana	88,8 (E.C.)	88,7	4.094
Ceuta y Melilla	69,6	76,5 (E.E.)	142
España Obj. 1	—	—	23.447

Nota: 12,8 millones de habitantes, el 55% del Obj. 1 continúa. E.E. = Efecto Estadístico (2,3 millones de habitantes, 10% del Obj. 1); E.C. = Efecto Convergencia (8,3 millones de habitantes, 35% del Obj. 1).

Fuente: Elaboración propia. Comisión Europea, Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social (febrero 2004).

**POBLACIÓN E ÍNDICE DE PIB P.C. DE LOS CANDIDATOS**

(EN PPA)

PAÍSES	Miles habitantes (2000)	UE-15=100 (1999/2000/2001)	UE-25=100 (1999/2000/2001)
Bulgaria	8.170	27,3	28,2
República Checa	10.272	59,8	65,7
Chipre	694	76,1	83,6
República Eslovaca	5.401	43,9	48,2
Eslovenia	1.990	67,1	73,7
Estonia	1.372	37,1	40,8
Hungría	10.211	49,5	54,4
Letonia	2.373	31,9	34,9
Lituania	3.506	35,6	39,1
Malta	390	70,7	77,7
Polonia	38.646	41,1	45,1
Rumanía	22.435	23,9	25,7
10 candidatos	74.855	45,5	50,5
12 candidatos	105.460	39,3	43,8
UE-15	378.914	100,0	109,7
UE-25	453.769	91,0	100,0
UE-27	484.374	86,8	95,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea, Primero (enero 2002), Segundo (enero 2003) y Tercer (febrero 2004) Informes sobre la Cohesión económica y social.

**OBJETIVO N° 1 UE-15 (2000/2006). APROXIMACIÓN AL EFECTO ESTADÍSTICO DE LA AMPLIACIÓN**

PAÍSES	OBJETIVO I (A)	Población afectada (miles)			Porcentajes		
		EFECTO CONVERGENCIA <sup>1</sup> (B)	EFECTO ESTADÍSTICO <sup>2</sup> (C)	SUMA (D)=(B)+(C)	B/A	C/A	D/A
España	23.114	5.728	4.788	10.516	24,8	20,7	45,5
Alemania	13.897	1.094	10.625	11.719	7,9	76,5	84,4
Italia	19.215	1.646	604	2.250	8,6	3,1	11,7
Reino Unido	5.098	1.308	3.293	4.601	25,7	64,6	90,3
Grecia	10.558	4.393	*	4.393	41,5	*	41,5
Francia	1.699	*	*	*	*	*	*
Irlanda	1.002	1.002	*	1.002	100,0	*	100,0
Austria	278	*	278	278	*	100,0	100,0
Portugal	6.801	245	*	245	3,6	*	3,6
Finlandia	1.946 <sup>3</sup>	1.262	684	1.946	64,9	35,1	100,0
Suecia	1.718 <sup>3</sup>	1.718	*	1.718	100,0	*	100,0
<b>Total</b>	<b>85.326</b>	<b>18.396</b>	<b>20.272</b>	<b>38.668</b>	<b>21,6</b>	<b>23,8</b>	<b>45,4</b>

**Notas:**

1. Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 1998, 1999 y 2000 para la UE-15.
2. Se ha tenido en cuenta el PIB p.c. de 2000 para la UE-25.
3. Se ha tomado toda la población de las regiones en que están las zonas del protocolo n° 6 del Tratado de Adhesión.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea, Segundo Informe intermedio sobre la Cohesión económica y social (enero 2003).

**BIBLIOGRAFÍA**

- Ahijado, M. (1998), *La Unión Económica y Monetaria Europea: Mitos y realidades*. Ediciones Pirámide, Madrid.
- Begg, I. y Mayes, D. (1991), *Una nueva estrategia para la cohesión económica y social después de 1992, Comunidades Europeas – Parlamento Europeo*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, Serie Política regional y transporte, n° 19, Luxemburgo.
- Begg, I. y Mayes, D. (1993), «Cohesion, Convergence and Economic and Monetary Union in Europe». *Regional Studies*, vol. 27, 2, pp. 149-165.
- Cal, V., ponente (1997), *Dictamen del Comité Económico y Social sobre el Primer Informe sobre Cohesión*. DOCE n° C 206, de 7-7-1997.
- Carrasco, E. (2000), *La Cohesión Económica y Social en la Unión Europea. Consideración del caso español*. Consejo Económico y Social, Madrid.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1984), *Las Regiones de Europa. Segundo Informe periódico sobre la situación socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*. Banco Exterior de España, 1985. Corresponde al documento COM (84) 40 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1987), *Las Regiones de la Comunidad ampliada. Tercer Informe periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las Regiones de la Comunidad*. Luxemburgo. Corresponde al documento COM (1987) 230 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Europa 2000. Perspectivas de desarrollo del territorio de la Comunidad*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1995), *Política de cohesión y medio ambiente*. COM (95) 509 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2000), *Integración del medio ambiente y el desarrollo sostenible en la política de cooperación económica y para el desarrollo. Elementos para una estrategia general*. COM (2000) 264 final.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2004), *Construir nuestro futuro común. Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)*. COM (2004) 101 final.
- Comisión Europea (1994), *Europa 2000+. Cooperación para la ordenación del territorio europeo*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1995.
- Comisión Europea (1997), *Primer Informe sobre la Cohesión económica y social*, 1996. Luxemburgo. Corresponde al documento COM (96) 542 final.
- Comisión Europea (1999), *Estrategia Territorial Europea. Hacia un desarrollo equilibrado y sostenible del territorio de la UE*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo.
- Comisión Europea (2001), *Solidaridad de Europa. Solidaridad de los pueblos. Diversidad de los territorios. Segundo Informe sobre la Cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (2001) 24 final.
- Comisión Europea (2004), *Una nueva asociación para la cohesión. Convergencia, competitividad, cooperación. Tercer Informe sobre la Cohesión económica y social*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo. Corresponde al documento COM (2004) 107 final.
- Comisión sobre Creación de Riqueza y Cohesión Social (1995), *Informe sobre creación de riqueza y cohesión social en una sociedad libre*. Instituto Nacional de Administración Pública, MAP, INAP, Madrid, 1996.
- Comisiones Obreras (1992), *Los acuerdos de Maastricht. Los riesgos de la cohesión monetaria sin cohesión económica y social*. Documentos del Gabinete Técnico Confederal, Madrid.

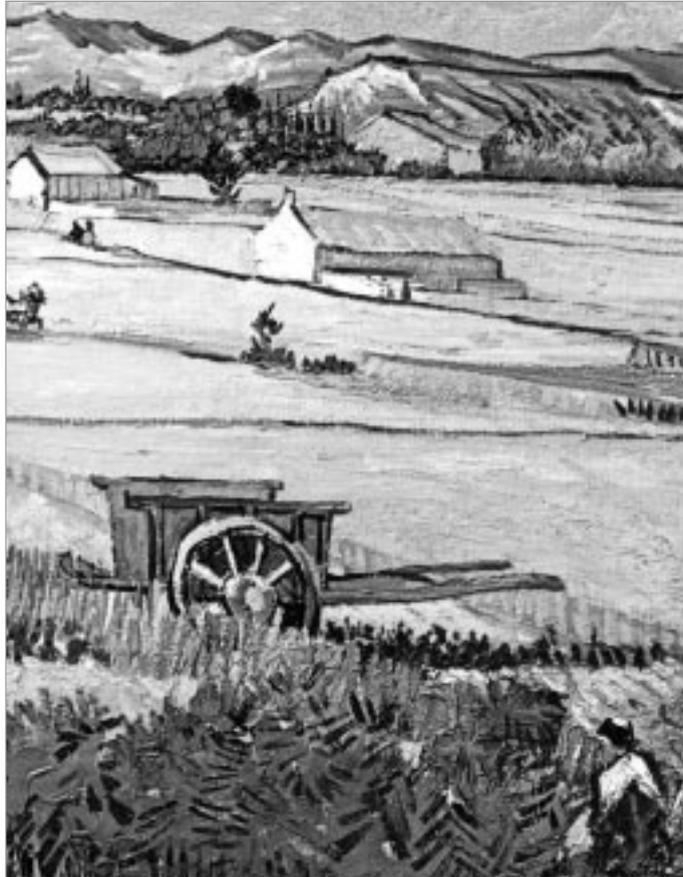
- Comité Económico y Social de las Comunidades Europeas (1992), *La cohesión económica y social*, Dictamen de iniciativa, CES 226/92, Bruselas.
- Consejo Económico y Social (2000), *Unidad del mercado y cohesión social*, Informe 3/2000, Colección Informes, Madrid.
- Cordero, G. (1992), «La cohesión en la Europa del mercado único y de la UEM», *Papeles de Economía Española*, nº 51, pp. 34-49.
- Cordero, G. (2002), «El futuro de la Política Regional europea después de la próxima ampliación: el estado del debate», *Investigaciones Regionales*, nº 1, pp. 179-208.
- Dahrendorf, R. (1957), *Clases sociales y su conflicto en la sociedad industrial*, Rialp, Madrid, 1962.
- Durkheim, E. (1893), *La división del trabajo social*, Akal, Madrid, 1987.
- Festinger, L. (1950), «Informal Social Communication», *Psychological Review*, nº 57, pp. 271-282.
- HM Treasury, Department of Trade and Industry and Office of the Deputy Prime Minister (2003), *A modern regional policy for the United Kingdom*, Londres.
- Izquierdo, J. de D., ponente (1997), *Informe sobre el primer Informe trienal sobre la Cohesión Económica y Social*, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, A4-0324/97.
- Lázaro Araujo, L. (1998), «España ante el reto de la moneda única», D. López Garrido, coordinador (1998), *Doce visiones de una política de progreso*, Acento Editorial, Madrid.
- Lázaro Araujo, L. (1999), «La Unión Europea entre la cohesión y la desintegración», *Política Exterior*, vol. XIII, nº 68, marzo-abril 1999, pp. 81-95.
- Lázaro Araujo, L., relator (2003), «El desarrollo equilibrado y sostenible en la ordenación de territorio», Actas del IV Congreso Internacional de Ordenación del Territorio, Universidad de Zaragoza, Comarcalización de Aragón y Gobierno de Aragón, Zaragoza, pp. 23-28.
- Martín, C.; J. A. Herce; S. Sosvilla-Rivero y F. J. Velázquez (2002), *La ampliación de la Unión Europea. Efectos sobre la economía española*, La Caixa, Barcelona.
- Musotto, F. ponente (2002), *Informe sobre el Segundo Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la cohesión económica y social*, Parlamento Europeo, Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo, A5-0007/2002.
- Parsons, T. (1960), «Durkheim's Contributions to the Theory of Integration of Social Systems», K. Wolff, director, *Émile Durkheim, 1858-1917: A Collection of Essays with Translations and a Bibliography*, Columbia University Press.
- Rumford, C. (2002), *European cohesion? Contradictions in EU Integration*, Palgrave Macmillan, Londres.
- Sanz, I. (1998), *El impacto de la ampliación de la UE en la política de cohesión económica y social*, Documento de trabajo nº 148/1999, Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas para la Investigación Económica y Social.
- Sapir, A., director (2003), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report Sapir*. Bruselas.
- Schachter, S. (1968), «Cohesión social», D. L. Sills, director, (1968), *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Aguilar, Madrid, 1974
- Valcárcel Siso, R. L., ponente (2003), *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la cohesión territorial*, 10 de abril de 2003, CDR 388/2002.

TOMÁS GARCÍA ÁZCÁRATE

# Reflexionando en torno a la reforma de la Política Agraria Común tras el fracaso de Cancún a finales de 2003<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Las opiniones expresadas en esta contribución sólo comprometen a su autor y no a la institución para la cual trabaja.

Vincent Van Gogh, *Cosecha en la Cruz*, 1888, detalle.

*La tendencia a la disminución del empleo en el sector agrario es una tendencia de fondo del desarrollo económico de las sociedades bien documentado en la literatura y a la que no escapa la Unión Europea. Las distintas reformas habidas desde 1990 no han alterado significativamente esta evolución. Esta es una de las razones que justifican el fuerte énfasis de la nueva política agraria en el desarrollo rural, al intentar romper el nexo que existe entre éxodo agrario y éxodo rural. Al ser la reforma de 2003 una continuación del proceso iniciado en 1992, no es fácil encontrar argumentos sólidos que permitan concluir en una modificación de la susodicha tendencia.*

*Quisiera dedicar este artículo a mi tía Ester Jiménez, Mami para todos nosotros, fallecida a los pocos días de haber terminado este artículo. Documentalista que fue de Comisiones Obreras y de la Gaceta Sindical, militante de la JSU y luego del Partido Comunista, unió muy pronto su vida a la de mi tío, Manuel Azcárate, con el que vivieron juntos la guerra, el exilio, la resistencia en Francia y una primera marginación política en la década de los 40. También estuvieron juntos en estas horas negras para la izquierda española del principio de los 80, durante las que el sectarismo político y la crispación en torno a los poderes del secretario general llevó a que muchos «camaradas» de toda la vida les retiraran el saludo. Sirva este artículo como grito de dolor de alguien al que la distancia le impidió estar donde tenía que estar cuando tenía que estar.*

Se dice, comúnmente, que vivimos en la sociedad de la ansiedad –por todo lo que nuestro contexto social actual genera de expectativas y/o frustraciones– pero, además, en el ámbito de la inmigración hemos de añadir que vivimos en el vértigo.

Vértigo producido porque en poco más de tres años –concretamente desde enero de 2000 hasta junio de 2003– hemos pasado en nuestro país por tres leyes orgánicas que han tratado de regular el fenómeno migratorio y por dos reglamentos que, pretendidamente, han desarrollado los procesos derivados de ese fenómeno; además, actualmente, el Partido Popular «amenaza» con una nueva reforma –que ya se encuentra aprobada por el Consejo de Ministros y en trámite parlamentario por la vía de urgencia– aún más restrictiva del propio marco normativo que, sin embargo, el mismo Partido Popular se dio hace menos de dos años.

## El fracaso de Cancún

### *Una mala noticia*

Cancún ha fracasado. No me siento capaz de elaborar sobre las razones de un fracaso a las pocas semanas del evento. Es bueno que *todos* los participantes tomen todo el tiempo necesario para reflexionar sobre las razones de un fracaso, ahora que no hay tanta prisa. Las responsabilidades, como cuando acontece un divorcio, están siempre repartidas, aunque lógicamente los negociadores más potentes tienen mayor carga que asumir.

En efecto, la ventana de negociación existente en 2003 se ha cerrado. Con la disolución del Parlamento Europeo (en mayo de 2004), el fin del mandato del actual presidente del Consejo General de la Organización Mundial del Comercio, D. Carlos Pérez del Castillo (febrero 2004), el de la actual Comisión Europea (en el otoño de 2004) y el inicio de la campaña electoral en los Estados Unidos, que nos llevará a las elecciones de noviembre de 2004, entramos en un compás de espera que durará en la práctica al menos hasta que las nuevas administraciones comunitaria y americana estén funcionando.

En palabras de William Greider<sup>2</sup>, el veterano periodista norteamericano: «Soja equivale a Missouri, Iowa y Arkansas, vacuno de carne a Kansas, los Dakotas y el sólido Sur, naranjas a Florida... Independientemente de lo que diga el representante americano para el comercio, independientemente de las declaraciones que se han hecho después de Cancún, no habrá acuerdo agrario con los países en desarrollo al menos hasta mucho después de las elecciones de 2004»<sup>3</sup>. Cabría añadir, para rematar la sentencia, a los Estados productores de algodón.

Lo único que sabemos a ciencia cierta es que se celebrará una nueva cumbre ministerial de los países miembros de la Organización Mundial del Comercio en Honk Kong, a finales de 2005.

Esta reflexión me parece necesaria ya que estoy convencido que el fracaso de Cancún es una mala noticia para muchos de sus participantes, no sólo para Europa sino también para los países en desarrollo, cuanto más en desarrollo peor.

El debate de fondo es si queremos construir un mundo multilateral o un mundo bilateral, un mundo en donde reine la ley del más fuerte o un mundo en donde impere la ley internacional, ley que debe aplicarse a todos.

Me resulta particularmente doloroso desde el punto de vista personal ver cómo algunos de los que protestan en contra de los Estados Unidos porque invaden Iraq sin un apoyo claro de las instituciones internacionales (en este caso la ONU), de los que protestan porque los Estados Unidos de nuevo no han ratificado el protocolo de Kyoto sobre los gases de efecto invernadero, o el protocolo de Cartagena sobre el comercio de organismos vivos genéticamente modificados, se felicitan de que los Estados Unidos tengan que retirar sus gravámenes unilaterales a las importaciones de acero<sup>4</sup>... se alegran bruscamente del fracaso del proceso multilateral de negociaciones comerciales<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> <http://annonline.com/interviews/970117/boigraphy.html>.

<sup>3</sup> Citado por Alexandra Strickner, del IATP-Ginebra, en el *Geneva Update* del 29 de octubre del 2003, disponible en [www.iatp.org](http://www.iatp.org)

<sup>4</sup> US Steel tariff abolition, a win for WTO in *Business Standard*, December 8, 2003.

<sup>5</sup> Retallack, S. (2003): Cancún: la fin de l'OMC, *L'Ecologiste*, n°11. Octubre (9); Wallerstein, I. (2004): Cancún: la chute de l'offensive neo-libérale. *Les amis du Monde Diplomatique Belgique*.

El proceso de globalización de la economía, en general, y de la economía agraria, en particular, va a proseguir. La pregunta es si va a continuar regido por leyes internacionales o por la ley del más fuerte.

Esta defensa convencida del multilateralismo no es una defensa del acuerdo a cualquier precio, sino la convicción que cuando se alcanza un acuerdo aceptable para todos, es una buena noticia para todos, y en particular para los más débiles que necesitan del amparo de la ley para ver defendidos sus legítimos intereses, y cuando no se alcanza un acuerdo, es una mala noticia para muchos.

### *Consecuencias para el proceso de reforma de la PAC*

Algunas voces han aprovechado el fracaso de Cancún para reclamar una pausa en el proceso de reforma de la PAC, cuando no una vuelta atrás con respecto a las decisiones ya aprobadas por el Consejo de Ministros Europeos<sup>6</sup>. Califican de error el haber aprobado la reforma de la PAC antes de esperar a los resultados de Cancún<sup>7</sup>.

Mi interpretación del fracaso es diferente. No se ha fracasado por desacuerdos sobre los temas agrarios, sino sobre los llamados «temas de Singapur»<sup>8</sup>. Sobre la agricultura existía un texto encima de la mesa que podía servir de buena base para una discusión final, y llegar a un acuerdo. Este texto era aceptable, en sus grandes líneas, gracias a la reforma de la PAC aprobada en 2003, pero planteaba retos adicionales (en particular en las subvenciones a la exportación) que requerirían profundizar más en las reformas y no una vuelta atrás.

Incluso algunas demandas de algunos de nuestros interlocutores iban mucho más allá de lo aceptable, poniendo en entredicho el derecho de los ciudadanos europeos de mantener una actividad agraria sobre el conjunto del territorio, incluso mediante instrumentos de política agraria con ningún, o un escaso, impacto conocido sobre el comercio. Se olvidan que el objetivo de la Organización Mundial... del Comercio es precisamente esto, el comercio y todas las políticas que tienen un impacto sobre el comercio, todo esto pero únicamente esto.

<sup>6</sup> CPE (2003): Por una política agrícola común legítima, sostenible y solidaria. Noviembre.

<sup>7</sup> Véase por ejemplo Barato P. (2003): «La Comisión debe recapacitar», *Agronegocios* n° 219 (2); Mate, V. (2003): «El fracaso de Cancún», *Agricultura* n° 853 (557); Lamo de Espinosa, J. (2003): «Cancún, una batalla más entre los países del norte y del sur», *Vida Rural* n°176 (2).

<sup>8</sup> Se trata de las nuevas cuestiones a negociar que se introdujeron en la Conferencia Interministerial de Singapur en diciembre de 1996. Los temas son cuatro: inversiones, políticas de competencia, transparencia en las compras y contrataciones gubernamentales y facilitación del comercio.

Hay que continuar el proceso de reforma de la PAC. Hay que hacerlo para construir una política que responda a los objetivos de la sociedad del principio del siglo XXI. Conviene, pues, hacer más explícitos estos objetivos, y compararlos con los que podían ser los del siglo anterior.

### Los objetivos de la sociedad del siglo XX corto. La política agraria del siglo XX corto

La expresión «siglo XX corto» la hemos pedido prestada a Eric Hobsbawm y a su historia del presente siglo<sup>9</sup>. Para él el siglo XX empieza en realidad con la Primera Guerra Mundial y termina con la década de los 80, en 1989 precisamente, con la caída del Muro de Berlín.

A este siglo corresponden unas décadas de crecimiento gloriosas, la multiplicación de la capacidad, productiva y destructiva, del hombre puesta al servicio del crecimiento económico. Lógicamente, las políticas sectoriales económicas estaban en concordancia con esta orientación.

¿Qué demandaba la sociedad de los países desarrollados del siglo XX corto a la agricultura y a los agricultores? Esencialmente dos cosas:

- Garantía del abastecimiento para evitar las hambrunas; y
- aumento de la productividad para simultáneamente liberar mano de obra para otros sectores económicos y mantener la tendencia a la baja a largo plazo de los precios reales de los alimentos.

La legitimidad pasada de la PAC se basó en una sólida alianza entre:

- Una sociedad traumatizada por dos guerras mundiales, o una guerra civil en el caso de nuestro país. Los ciudadanos exigían simultáneamente paz, prosperidad y productos alimenticios.
- Una industria de insumos, que estaba dispuesta para dar un salto tecnológico dramático.
- Una economía global en el umbral de la «edad de oro del siglo XX», dispuesta a generar empleos alternativos para muchos agricultores y sus familias, emigrantes en su país o en otros países, a veces originarios de otros continentes que el europeo. España ha sido tierra de emigración y hoy tiene la dicha de poder ser tierra de inmigración.

<sup>9</sup> Hobsbawm, Eric: *Historia del siglo XX*. Crítica.

- Una generación de agricultores dinámicos dispuesta a sacar partido de esta situación, reforzada por la desaparición del mercado europeo de mercancías procedentes de países tradicionalmente suministradores del norte europeo, los países que habían tenido la desgracia de caer del otro lado del telón de acero.

### Artículo 39 del Tratado de Roma

- Aumentar la productividad de la agricultura.
- Mejorar las condiciones de vida de los agricultores.
- Estabilizar los mercados.
- Garantizar la seguridad alimentaria.
- Asegurar precios razonables para los consumidores.

No es este el lugar para hacer balance de esta política. Me permito orientar al lector interesado hacia mi artículo publicado en 1991<sup>10</sup>. Terminaba, ¡hace ya 13 años!, con una conclusión: la legitimidad pasada es una legitimidad perdida. Las políticas ilegítimas están condenadas a extinguirse. Hay que reconstruir sobre bases nuevas la legitimidad de una nueva política agraria común.

Por si a alguno se le olvida esta verdad esencial, nuestros socios internacionales nos lo van a recordar. Varios paneles están ya en camino:

- Referido a la organización común de mercado del azúcar, que puede poner en entredicho el régimen de cuotas remolacheras y la manera con la que la Unión asume sus compromisos a la importación y exportación. Está promovido por Brasil, Australia y Tailandia.
- Impulsado por Australia, cuenta con el apoyo de la India y pone en tela de juicio el sistema comunitario de indicaciones geográficas y denominaciones de origen.
- Promovido por Brasil y, más recientemente, por Tailandia sobre las normas europeas de clasificación aduanera de la carne de pollo deshuesada y salada. Detrás de esta formulación técnica se esconde una auténtica bomba de relojería para la OCM del pollo.

<sup>10</sup> García Azcárate, T. (1991): Hacia una nueva legitimidad para la política agraria común. *Palau* 14, n°14 (43-66).

La ofensiva es general. La India está ganando su panel contra la Unión Europea declarando no conforme con nuestras obligaciones internacionales a las concesiones especiales previstas en los programas de ayuda a la lucha contra la droga<sup>11</sup>.

Son estos paneles, algunos afirman, los primeros de esta nueva etapa. El fin de la cláusula de paz negociada en el marco de la Ronda Uruguay<sup>12</sup> marca un punto de inflexión y, a mi juicio, una clara señal de partida para una nueva fase de conflictos y enfrentamientos jurídicos internacionales<sup>13</sup>.

### Los objetivos de la sociedad del siglo XXI. La política agraria del siglo XXI

Con la década de los noventa empezaron las grandes maniobras de reforma de la PAC. Aunque la reforma de 1992 marcó sin duda un hito importante, no sería justo olvidarse de otros intentos anteriores, de otros documentos precedentes, de otras reflexiones previas que construyeron las bases sobre las cuales se pudo construir la reforma de 1992. Quiero hablar, por ejemplo, del «Balance de la PAC»<sup>14</sup>, de sus «Reflexiones sobre la PAC»<sup>15</sup>, del «Informe sobre el mandato del 30 de mayo»<sup>16</sup>, de sus «Orientaciones para la agricultura europea»<sup>17</sup>, de sus «Nuevas orientaciones para el desarrollo de la PAC»<sup>18</sup> y de su comunicación sobre la «Adaptación de la PAC»<sup>19</sup>. Quiero hablar, sobre todo, del «libro verde»<sup>20</sup> de 1985, de las «Orientaciones a raíz de las consultas sobre el libro verde»<sup>21</sup>, de «El futuro del medio rural» de 1988 y de las «Reflexiones sobre el futuro de la PAC» de 1991<sup>22</sup>.

<sup>11</sup> India wins dispute on GSP against EU. *The Hindu online*, 10/09/2003.

<sup>12</sup> El 31 de diciembre de 2003, según algunas interpretaciones, o el 30 de junio de 2004 (es decir 9 años después de la presentación de las notificaciones de las ayudas tal y como preveía el Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda Uruguay), según otros.

<sup>13</sup> Véase la entrevista al ministro de Economía argentino, Roberto Lavagna, en el suplemento rural del periódico *Clarín* del 13 de diciembre de 2003 ([www.clarin.com/suplementos/rural/2003/12/13/r-00201.htm](http://www.clarin.com/suplementos/rural/2003/12/13/r-00201.htm)).

<sup>14</sup> COM (75) 100f.

<sup>15</sup> COM (80) 800.

<sup>16</sup> COM (81) 300.

<sup>17</sup> COM (81) 608.

<sup>18</sup> COM (83) 380.

<sup>19</sup> Boletín de las Comunidades Europeas 4/83.

<sup>20</sup> COM (85) 333.

<sup>21</sup> COM (85) 750.

<sup>22</sup> COM (1991) 100.

La pregunta del millón es explicitar cuáles son las demandas actuales de la sociedad del siglo XXI, para luego reflexionar sobre cómo reorientar la PAC para responder a dichas demandas:

- La seguridad cuantitativa del abastecimiento sigue siendo importante, pero se da por garantizado tanto a través de la producción propia como de importaciones provenientes de un gran número de potenciales suministradores.
- La población activa agraria ha experimentado una disminución drástica y no existen reservas de empleo que movilizar en los países de la Unión actual. En los países candidatos, el problema es distinto: no existen empleos alternativos en otros sectores económicos para la mano de obra excedente en la agricultura ni existen posibilidades económicas o presupuestarias para hacer frente a un éxodo masivo hacia las ciudades o los países del Oeste europeo.
- La seguridad de los alimentos se ha vuelto transcendental. Nunca la inmensa mayoría de la población europea ha comido tan bien, tan seguro y tan variado como ahora y nunca hemos estado tan preocupados por lo que comemos. No cabe duda que la mejora de la alimentación ha contribuido, junto con otros factores, al alargamiento de la esperanza de vida. Pero tampoco cabe ninguna duda que la sociedad moderna exige un nivel de garantías cada vez más elevado.
- Los modos de producción están en debate. Primero fue la relación entre agricultura moderna y medio ambiente. Luego fue el problema, importante para franjas nada despreciables de nuestra sociedad, del bienestar de los animales. Después se ha incorporado la cuestión de las condiciones de trabajo de la mano de obra, con especial énfasis sobre el trabajo de los niños.
- El impacto de nuestras políticas internas sobre los demás países y, en particular, los países en vías de desarrollo; las consecuencias de dichas políticas internas sobre las relaciones comerciales internacionales (multilaterales o bilaterales) deben también ser tomadas en consideración.
- El equilibrio del territorio es otro factor a tener en cuenta. Los efectos de las políticas no se miden sólo desde el punto de vista más reducido de las rentas de los actores, productores o consumidores, sino también desde el punto de vista de su impacto sobre el territorio, sobre la cohesión económica y social; sobre el abandono de zonas marginales, sobre el mantenimiento de un equilibrio territorial. Una de las maneras de luchar en contra de los guetos en las grandes ciudades es mantener un tejido vivo de pequeñas y medianas ciudades sobre la mayor parte del territorio que sean atractivas para fijar poblaciones.

El resultado del último Eurobarómetro<sup>23</sup>, que tanta polémica ha despertado en otros aspectos, arroja luces importantes sobre estos temas:

- El 91% de los ciudadanos europeos quiere una política agraria que promueva la seguridad de los alimentos.
- El 89% señala que la PAC debe servir para proteger el medio ambiente.
- El 83% quiere un apoyo específico para las pequeñas y medianas explotaciones.
- El 79% quiere que la PAC contribuya a que los agricultores obtengan una renta estable y equitativa.

Decía al principio que, en el mes de junio 2003, la PAC había empezando a entrar en el siglo XXI. Todo el debate se ha centrado en el *desacoplamiento* de la política agraria (y de las ayudas agrarias) de las necesidades del siglo XX, y el *reacoplamiento* a las demandas de la sociedad del siglo XXI.

En el fondo, estamos asistiendo al parto, relativamente sin dolor, de una nueva política que tiene vocación de perdurar en el tiempo porque persigue que los ciudadanos y los consumidores europeos estén plenamente convencidos, y con razón, que el dinero invertido en política agraria lo es para atender sus muy legítimas demandas.

### La ampliación como reto

En este contexto de modernización y actualización de la política agraria europea, la ampliación se presenta como un reto y como un gran oportunidad. Unas pocas cifras bastan para subrayar la magnitud del reto que se avecina:

- En los 10 PECO<sup>24</sup> tienen 25 millones de agricultores (comparados con 7 millones en la EU-15), o sea +350%.
- Su superficie agrícola útil es de 59 millones de hectáreas (139 millones en la UE-15), o sea +43%.
- La agricultura representa el 5,1% de su PIB (1,4 en la UE-15).
- La agricultura representa el 21,8% de la población activa (4,5 en la UE-15).
- La alimentación representa el 33% de los gastos totales de las familias (17% en UE-15).

<sup>23</sup> Eurobarómetro 59.2, de octubre 2003.

<sup>24</sup> Incluyendo por lo tanto a Bulgaria y Rumanía que conforman la segunda ola de adhesiones, pero descartando a Chipre y Malta.

Es decir, estamos ante una ampliación de magna dimensión. Va a poner a la orden del día los viejos problemas que habíamos superado. Consumidores con poder adquisitivo limitado requieren alimentos buenos y baratos; la modernización agraria está por hacer; la población agraria debe disminuir drásticamente; existen márgenes significativos de incremento tanto para la productividad como para las producciones.

Pero la respuesta ya no puede ser la del siglo XX. La solución no es favorecer un éxodo masivo de agricultores y de sus familias hacia los actuales Estados miembros o las ciudades de los países candidatos. La creación de empleos alternativos, necesarios para posibilitar la modernización agraria, debe construirse movilizándolo el potencial endógeno de crecimiento de estas zonas rurales. Desde el punto de vista de la política agraria, esto significa una combinación de agricultura orientada hacia el mercado, de prácticas medioambientales y política de calidad junto con una potente política de desarrollo rural.

Para que la ampliación, por difícil que sea, sea un éxito, lo que se requiere es más reforma de la PAC y no menos, y más desarrollo rural y no menos.

#### ALGUNAS CIFRAS ÚTILES

	EU-15	PECO	Variación %
1999 Área agrícola utilizada (en miles de ha)	135.825	58.660	43,2
1997 Número de holdings (en miles)	6.989	24.637	352,5
1999 Área de cereales (excl. arroz)(en miles de ha)	36.401	22.691	62,3
1998 Población de ganado total (en miles)	82.775	15.638	18,9
1998 Vacas lecheras (en miles)	21.477	7.415	34,5
1998 Población de cabras y ovejas (en miles)	110.184	15.734	14,3
1998 Población de cerdos (en miles)	125.361	41.771	33,3

Fuente: Informe sobre Agricultura 2000. New Cronos

### La reforma de 2003. Las medidas aprobadas

Las principales medidas contenidas en el acuerdo del Consejo de Ministros de junio de 2003 pueden sintetizarse en los puntos recogidos a continuación.

#### Modulación

La modulación o porcentaje de todas las ayudas que se detraerá para dedicarlo a medidas de desarrollo rural se establece en los siguientes porcentajes: 3% en 2005; 4% en

2006 y 5% en 2007<sup>25</sup>. No estará sujeto a la modulación una franquicia de 5.000 € por beneficiario<sup>26</sup>.

#### *Disciplina financiera*<sup>27</sup>

Se establece un mecanismo de disciplina financiera por el que, a partir del año presupuestario 2007 y por decisión del Consejo, se podrán establecer reducciones adicionales a las ayudas cuando los gastos previstos de la rúbrica 1a del presupuesto comunitario (organizaciones comunes de mercado) superen en 300 millones de euros los techos establecidos.

Este mecanismo sustituye al propuesto inicialmente de la degresividad, con la diferencia de que en este caso las deducciones son eventuales (sólo si son necesarias), pero en cambio no existe límite para las posibles reducciones.

#### *Desacoplamiento y ayuda única*

El desacoplamiento es el mecanismo por el que la suma de las actuales ayudas ligadas a las hectáreas sembradas o a las cabezas de ganado que se tengan cada año<sup>28</sup>, pasan a ser una ayuda única por explotación independiente de las hectáreas que se siembren o las cabezas que se tengan en el futuro.

El pago único por explotación se calcula con carácter general en función de las ayudas que se percibieron durante un período de referencia, que en principio son los años 2000, 2001 y 2002, y de acuerdo con una serie de reglas particulares para cada sector.

El desacoplamiento se comienza a aplicar en 2005 con carácter general; aunque si existen dificultades especiales, se puede demorar la aplicación hasta 2007.

El desacoplamiento total se aplica con carácter general a todas las ayudas directas que perciben actualmente los agricultores, excepto a las siguientes:

- La prima a la calidad al trigo duro de 40 €/ha.
- La ayuda específica al arroz de 476,25 €/ha.
- La ayuda de 45 €/ha a los cultivos energéticos.
- La ayuda de 55,57 €/ha para las proteaginosas (guisantes, habas y altramuces).

Los Estados miembros pueden sin embargo, de forma optativa, aplicar un desacoplamiento parcial, manteniendo una parte de ciertas ayudas acoplada a las hectáreas o cabezas de ganado que se tengan cada año, en los casos que se indican en cada sector, y que a grandes rasgos son los siguientes:

#### *Herbáceos*<sup>29</sup>

- Mantener acoplado hasta el 25% de la ayuda actual de 63 €/tm a la superficie de cultivos COP (cereales, oleaginosas y proteaginosas) o alternativamente.
- Mantener acoplado hasta un 40% del suplemento de la ayuda actual al trigo duro en zonas tradicionales.

#### *Ovino y caprino*<sup>30</sup>

- Mantener acoplado hasta un 50% de las primas al ovino incluyendo la prima al mundo rural.

#### *Vacuno*<sup>31</sup>

Se ofrecen tres posibilidades alternativas a escoger:

- Mantener acoplado hasta el 100% de la prima a la vaca nodriza y el 40% de la prima al sacrificio o alternativamente.
- Mantener acoplado el 100% de la prima al sacrificio o alternativamente.
- Mantener acoplado el 75% de la prima al ternero.

#### *Apoyo a modos de producción particulares y a los productos de calidad*<sup>32</sup>

Se abre una posibilidad, optativa para el Estado miembro pero muy interesante desde el punto de vista de la política agraria. Se podrá retener hasta un 10% de las ayudas totales del Estado miembro para apoyar tipos particulares de agriculturas respetuosas o mejoradoras del medio ambiente, o para la mejora de la calidad y la comercialización de dichos productos agrarios.

<sup>25</sup> Artículo 10 del Reglamento 1782/2003, publicado en el DOCE n° 270, del 21 de octubre de 2003.

<sup>26</sup> Artículo 12.

<sup>27</sup> Artículo 11.

<sup>28</sup> Correspondientes a los actuales cultivos COP (cereales, oleaginosas, proteaginosas), lino textil y oleaginoso, cáñamo, leguminosas grano, semillas, vacuno de carne, ovino y caprino, pero no las ayudas actuales a la retirada de tierra. A éstas se suman las nuevas ayudas para el arroz y el trigo duro, los pagos desacoplados para los forrajes y la patata para fécula y los pagos correspondientes al sector lácteo una vez que la reforma del sector esté plenamente implantada, es decir a partir del año 2007.

<sup>29</sup> Artículo 66.

<sup>30</sup> Artículo 67.

<sup>31</sup> Artículo 68.

<sup>32</sup> Artículo 69.

### La reforma de 2003: un apunte sobre el empleo

No tengo conocimientos de estudios, como tal, que analicen el impacto de la reforma de la PAC sobre el empleo agrario, rural y en la industria agroalimentaria. Sin embargo, existe suficiente información disponible para hacer unos apuntes cualitativos. Se puede concluir que dicha reforma no incorporará grandes cambios con respecto a un escenario de continuidad en la política pública de apoyo a la agricultura.

Esta conclusión se basa en las siguientes cuatro reflexiones:

- La importancia de la agricultura a tiempo parcial.
- La importancia relativa de la mano de obra asalariada en el total de la mano de obra agraria.
- La existencia de unas tendencias de fondo a la disminución del empleo en la agricultura.
- El esperado impacto reducido de la reforma sobre los niveles de producción.

### La importancia de la agricultura a tiempo parcial

Eurostat acaba de publicar un trabajo sobre la estructura de las explotaciones agrarias en la UE y las explotaciones a tiempo parcial<sup>33</sup>.

Más del 75% de personas que trabajan en la agricultura de la Unión Europea lo hacen a tiempo parcial. Los países donde existen más porcentajes de trabajo agrario familiar a tiempo parcial son los del Sur: Grecia e Italia (90%), Portugal (89%) y España (85%). Por el contrario, Bélgica y Holanda, que tienen un porcentaje del 55%, ocupan el otro extremo. El nivel de trabajo a tiempo parcial está estrechamente ligado a la edad de la población activa, al sexo y al tamaño de la explotación. El trabajo a tiempo parcial es más importante en las pequeñas explotaciones. En las explotaciones de menos de 5 ha, el 90% del trabajo es a tiempo parcial.

La multiplicación de las fuentes de ingreso, consecuencia lógica del desarrollo de la agricultura a tiempo parcial, la disminución de la importancia relativa de los ingresos agrarios en los ingresos familiares totales de los agricultores, augura una resistencia al cambio de prácticas culturales, de itinerarios técnicos y, por lo tanto, un menor impacto (en cualquier sentido) de la reforma sobre el factor trabajo.

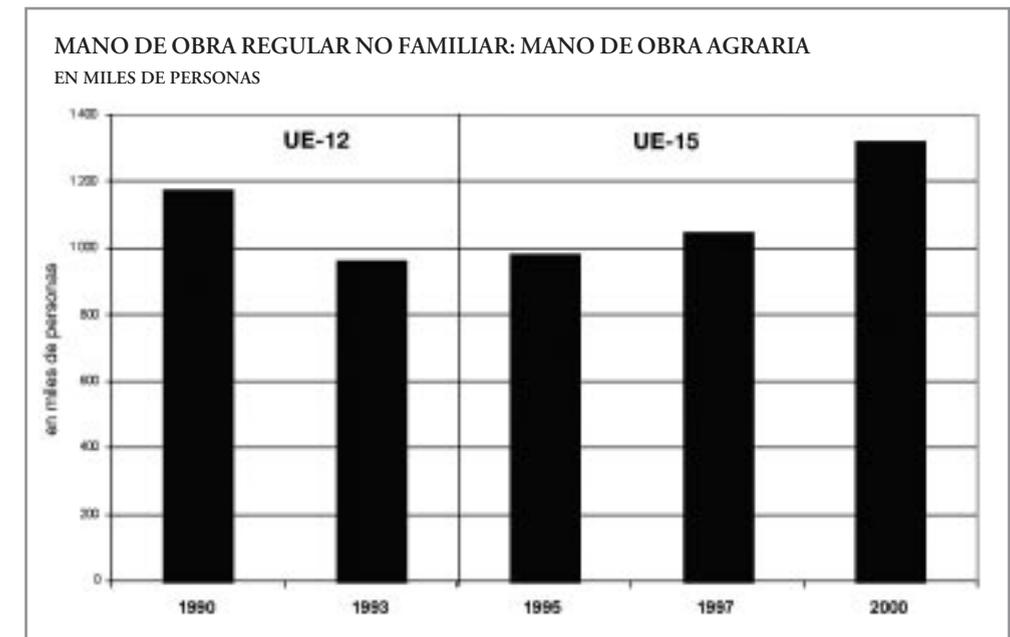
<sup>33</sup> [http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NN-03-029-\\_\\_-N-EN&type=pdf](http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-product/EN?catalogue=Eurostat&product=KS-NN-03-029-__-N-EN&type=pdf).

### La importancia relativa de la mano de obra asalariada en el total de la mano de obra agraria

Se ha identificado desacoplamiento con abandono del campo y de la actividad agraria. Si esto fuera tan cierto, al ser la reforma de 2003 un ahondamiento de las grandes tendencias iniciadas con la reforma de 1992, las cifras deberían reflejar una evolución negativa del empleo asalariado.

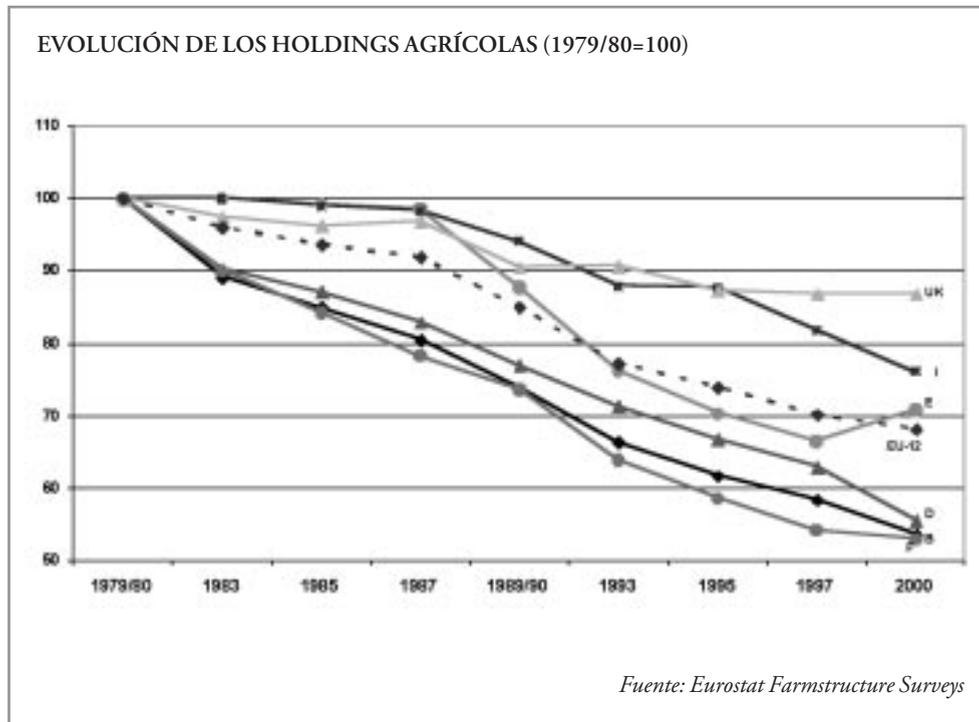
Dichas cifras no confirman esta afirmación. El empleo asalariado en el campo europeo está aumentando, en contraste con el empleo familiar.

No cabe, pues, identificar miméticamente desacoplamiento y abandono. La realidad, como suele ocurrir muchas veces, es algo más compleja de como la dibujan los caricaturistas.



### Una tendencia de fondo a la disminución del empleo agrario

La tendencia a la disminución del empleo en el sector agrario es una tendencia de fondo del desarrollo económico de las sociedades bien documentado en la literatura y a la que no escapa la Unión Europea. Las distintas reformas habidas desde 1990 no han alterado significativamente esta evolución.



Esta es una de las razones que justifican el fuerte énfasis de la nueva política agraria en el desarrollo rural, al intentar romper el nexo que existe entre éxodo agrario y éxodo rural.

Al ser la reforma de 2003 una continuación del proceso iniciado en 1992, no es fácil encontrar argumentos sólidos que permitan concluir en una modificación de la susodicha tendencia.

#### *Un impacto limitado sobre la producción*

Los escasos estudios publicados hasta la fecha sobre el impacto de la reforma de 2003 sobre los niveles de producción concluyen en un impacto limitado.

Los estudios de impacto han sido realizados para la Comisión<sup>34</sup> por la Universidad de Missouri con el modelo FAPRI, la Universidad de Bonn, el Centre for World Food

<sup>34</sup> Disponibles en [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/mtrimpact/index_en.htm) Véase también para el FAPRI <http://www.fapri.missouri.edu/Publications/2003Publications/CAPReform/capref903r6.pdf>.

Studies de la Universidad de Ámsterdam (CWFS) y el Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB) de La Haya. Aunque los distintos estudios difieran en algunos de sus resultados, existe una notable coincidencia en las grandes direcciones del impacto esperado:

- La reforma tendrá un modesto impacto en cuanto a la producción, consumo, comercio y precios de cereales y oleaginosas, estimándose un descenso de 1 millón de toneladas en las exportaciones de cereales de la UE.
- Se espera un impacto mayor de la reforma en producciones en las que las ayudas juegan un papel más importante, como en el vacuno de carne, donde se espera una reducción de la cabaña y de la producción de carne del orden de 4% en 2013, respecto a la situación actual.

En la medida en que el indicador de la evolución de la producción puede servir como indicador indirecto de la evolución del empleo agrario, no cabría pues esperar un impacto significativo de las decisiones de 2003.

#### **La reforma de 2003: un apunte sobre la condicionalidad**

Habrán de respetarse un conjunto de normativas de base como requisito para el cobro íntegro de las ayudas. Éstas son de orden medioambiental, de seguridad de los alimentos, de salud y bienestar animal, de buenas condiciones agrarias y medioambientales en las organizaciones comunes de mercado y el mantenimiento de la explotación en buenas condiciones agrarias y medioambientales<sup>35</sup>. Por incumplimiento de la condicionalidad, los Estados miembros podrán retener hasta un 25% de las ayudas.

Cabe apuntar que la discusión sobre la condicionalidad de las ayudas de la PAC ha sido de lo más reveladora en al menos dos aspectos, referidos a la condicionalidad social, por un lado, y la condicionalidad en general, por otro.

#### *La condicionalidad general*

El anejo 3 del Reglamento 1783/2003 de la reforma recoge las 18 normas que deberán cumplirse para que los agricultores puedan recibir las ayudas de la PAC. Son menos de las 40 que propuso la Comisión.

<sup>35</sup> Considerando 24.

Este anejo ha sido objeto de fuertes críticas, e incluso de burlas, como ejemplo paradigmático de la burocracia comunitaria, de la locura administrativa de los burócratas europeos encerrados en sus urnas de cristal.

Nadie se va a sorprender si no comparto esta caricatura de opinión. En efecto, lo único que ha hecho la Comisión es listar las obligaciones en vigor, recogidas en las reglamentaciones en vigor.

No hay nada nuevo, no hay cambio normativo sino únicamente el respeto riguroso a la reglamentación vigente. Estoy de acuerdo en que la lista es impresionante. Muchos se han sorprendido y han declarado que el respeto, y sobre todo el control, de semejantes obligaciones es imposible.

¿En la práctica, qué quiere decir esta afirmación? Significa que las autoridades competentes, es decir los respectivos ministros nacionales que han conformado los distintos Consejos de Ministros europeos, han aprobado normas que o no se respetan o al menos no se controla si se respetan. Hasta ahora no pasaba nada, o nada grave.

Ahora, y esto sí que es una novedad, las obligaciones legales van a tener que respetarse. El incumplimiento por los operadores económicos puede llevar aparejado pérdidas de ayudas por los interesados. El incumplimiento de los controles pertinentes puede llevar aparejado correcciones financieras para las administraciones correspondientes, autonómicas y nacionales<sup>36</sup>.

En cualquier sector económico, los operadores que quieren tener acceso a subvenciones públicas o participar en adjudicaciones de la administración, deben demostrar que están al día en el cumplimiento de sus obligaciones legales y fiscales.

Lo único que ha hecho la Comisión es exigir idénticos requisitos a los agricultores. No puede recibir dinero público quien no respeta la ley. No pueden distribuir dinero público administraciones que no aseguran que los perceptores de dinero público están cumpliendo la ley.

Debe ponerse fin a esta esquizofrenia reglamentaria gracias a la cual se aprueban, por un lado, textos y obligaciones y, por otro, no se ponen los medios para asegurar que se cumplen.

¿Si la reglamentación actual es excesiva o incontrolable, que se diga claramente y que se cambie! ¡Pero si está vigente, cúmplase, contrólase, sanciónese!

<sup>36</sup> Artículo 25 y siguientes.

### *La condicionalidad social*

La Comisión propuso que, junto a la legítima inquietud por el bienestar de los animales, las ayudas públicas a los agricultores estuvieran también condicionadas al respeto de unas normas de higiene y seguridad laboral. Estos otros seres vivos, que están en la explotación, bípedos con dos manos y dos pies, nos parecían merecer también cierta consideración.

Tal idea ha sido considerada como original, cierto, y curiosa sin duda. Pero a la hora de la verdad, la condicionalidad social ha desaparecido de los textos reglamentarios, mientras que el bienestar animal sigue presente.

### **Conclusiones: de la aplicabilidad de la teoría de la bicicleta**

Una de las teorías que mejor permiten comprender la construcción europea, su proceso de desarrollo y su historia de los últimos 50 años, es la teoría de la bicicleta, es decir que el ciclista (léase la construcción europea) avanza pedaleando o se cae. No cabe un parón de la construcción europea que no signifique su fracaso. No cabe un parón en el proceso de ahondamiento y modernización de las administraciones y políticas públicas europeas.

Los dos ejemplos más significativos de este principio del siglo XXI son el euro, que obliga (mal que pese a algunos Gobiernos) a una mayor coordinación de las políticas económicas y a la existencia de ciertas disciplinas, y el espacio de Shengen que conduce a una armonización de las políticas de emigración en todo el espacio en el que circulan libremente las personas y a una mayor coordinación de la acción judicial y policial.

La política agraria no es la excepción que confirma la regla. Cada etapa de la reforma significa un avance, pero también pone a la orden del día nuevas dificultades que abordar y nuevos retos a los que hay que responder. En las respuestas a estos desafíos se encuentran los gérmenes de las reformas futuras.

No es fácil reformar en profundidad una política pública en una sociedad democrática. Es aún menos fácil en una Unión Europea con 15 miembros hoy, y 25 mañana. Debe ser un proceso en el que todas las partes ganen con el cambio, mucho más de lo que ganarían con el mantenimiento de la situación actual o con la inexistencia de acuerdos.

Por esto, el ritmo de las reformas de las políticas públicas en general, y europeas en particular, está marcado por la necesaria búsqueda del consenso. Esto significa que el proceso de reforma debe ser paulatino, progresivo, en el cual cada paso que se dé contribuya no sólo

a resolver problemas existentes, sino a facilitar la creación de las condiciones políticas, sociales y económicas para realizar los siguientes pasos.

La teoría de la bicicleta explica perfectamente esta última etapa de reforma de la PAC, que se inició con las propuestas del comisario Mac Sharry al principio de la década de los noventa.

Le reforma de 1992 hizo más transparente el apoyo público a los agricultores. Creó las bases para que el debate sobre la legitimidad de la PAC pase de ciertos ámbitos académicos al ámbito público. El debate de la modulación de las ayudas, de la contribución de la PAC a la cohesión económica, social y territorial, de su aportación al desarrollo sostenible de la Unión y de los países en desarrollo ha sido posible y ha alimentado el proceso de reforma.

Gracias, entre otros, a esta mayor transparencia del debate fue posible la Agenda 2000. Sus elementos innovadores desde el punto de vista de la política agraria han sido el refuerzo del desarrollo rural y el reglamento horizontal. Este último creaba el marco jurídico tanto para la modulación de las ayudas como para su condicionamiento medioambiental.

Esta etapa fue importante. Las ayudas públicas a los agricultores empezaban a justificarse progresivamente más en base a los nuevos requisitos de la sociedad, aunque no se había roto el cordón umbilical con la política agraria del siglo XX.

Le reforma de 2003 es exactamente esto: la primera ruptura clara del cordón umbilical con el siglo XX y el reacoplamiento con las necesidades sociales del siglo XXI.

El proceso no ha terminado. Ya están encima, por lo pronto, de la mesa propuestas para reformar en la misma dirección las Organizaciones Comunes de Mercado (OCM) del algodón, tabaco y del aceite de oliva. La reforma de la OCM del azúcar está anunciada.

Pero desde otros sectores, como las frutas y hortalizas, o desde organizaciones no gubernamentales defensoras del medio ambiente o del bienestar de los animales se plantea la siguiente cuestión: ¿Por qué una hectárea de cereal, de tabaco, de olivar o un ganadero de vacuno puede disfrutar de una ayuda por cumplir los requisitos societales correspondientes, y no una hectárea de patatas, de tomate o un productor de cerdo, pollos o huevos?

La teoría de la bicicleta nos enseña que, en su momento, estas preguntas tendrán que encontrar respuesta, que no puede ser otra que una mayor similitud del apoyo público entre productores que cumplan similares requisitos.

De hecho, varios Estados miembros de la actual Unión han decidido utilizar la facultad que les brinda la nueva reglamentación de regionalizar las ayudas<sup>37</sup>. Los futuros nue-

<sup>37</sup> Alemania, Reino Unido y Bélgica.

vos Estados miembros se han mayoritariamente decantado hacia la misma solución<sup>38</sup>. Esta evolución, en unos Estados miembros y no en otros, ha provocado rápidamente la alarma de los productores franceses<sup>39</sup>.

La propia reforma de 2003 prevé la presentación de una serie de informes:

- Para el 31 de diciembre de 2006, sobre la puesta en práctica de la ayuda a los cultivos energéticos<sup>40</sup>.
- Para el 31 de diciembre de 2007, sobre la condicionalidad de las ayudas<sup>41</sup> y otro sobre las consecuencias eventuales de la regionalización de las ayudas, en particular en el sector de las frutas y hortalizas<sup>42</sup>.
- Para el 31 de diciembre a lo más tardar, sobre los pagos parcialmente desacoplados (parcialmente acoplados, según se mire)<sup>43</sup>.
- Para el 31 de diciembre de 2010, sobre la aplicación del sistema de consejos a los agricultores<sup>44</sup>.

Nadie duda, y más después de la experiencia vivida a raíz de la presentación del informe que se debía centrar en una simple revisión a medio plazo, que estos informes servirán de base a nuevas reflexiones y nuevas discusiones sobre el devenir de la política agraria común.

<sup>38</sup> Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Estonia, Lituania, Chipre, Letonia.

<sup>39</sup> FNPL (2003): *Bientôt la régionalisation des aides en Allemagne! Il faut anticiper*. 10/12/2003.

<sup>40</sup> Artículo 92.

<sup>41</sup> Artículo 8.

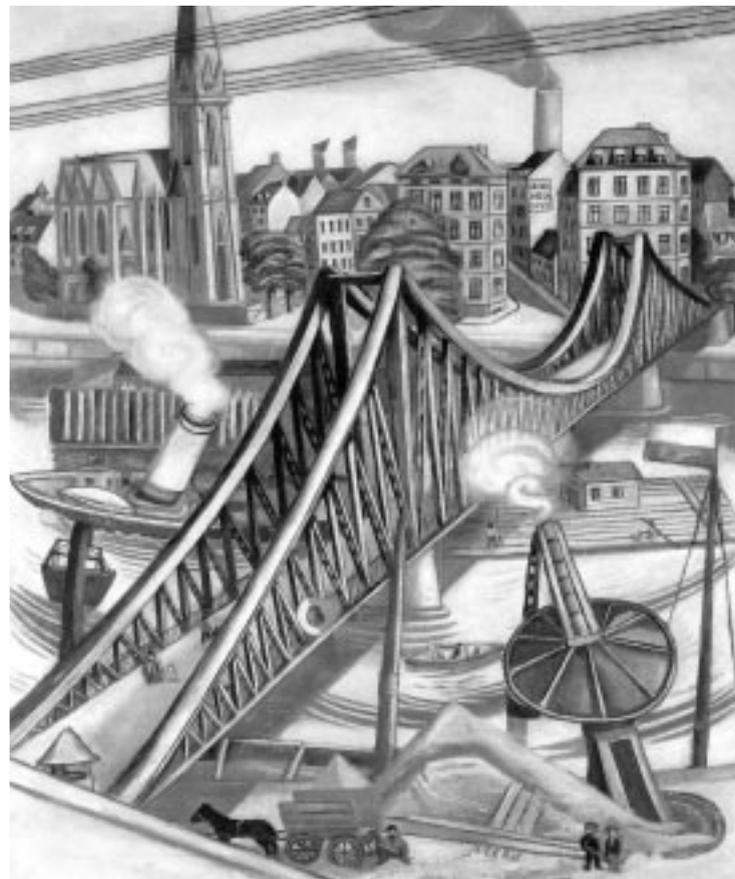
<sup>42</sup> Artículo 60 apartado 8.

<sup>43</sup> Artículo 64.

<sup>44</sup> Artículo 16.

IGNACIO FERNÁNDEZ TOXO

# La industria española ante el proceso de ampliación

Max Beckmann. *The iron footbridge*, 1922.

*La ampliación de la UE podría implicar el desplazamiento de la actividad de las industrias hacia los nuevos países, con sus efectos sobre el empleo y la cohesión social de comunidades y regiones de España; pero esto, que es un enunciado teórico, y empieza a convertirse en ideología de las empresas a la hora de poner en marcha ajustes laborales en nuestro país, no resiste la prueba de los hechos en algunos sectores industriales y el fenómeno tiene que ver más con la competencia a escala internacional, como consecuencia del mayor grado de apertura y globalización de la economía, que exige mayores esfuerzos a las empresas para competir y otras formas de competir, más allá de la reducción de los costes laborales.*

El próximo día 1 de mayo se producirá la integración en la Unión Europea de 10 nuevos países con la posibilidad de que puedan hacerlo dos o tres más, si Turquía pasa el examen previo, en los próximos años. Pasar de una Europa a 15 a una Europa de 25 ó 28 países es un hecho políticamente de la máxima trascendencia no sólo por razones cuantitativas -es la primera vez desde el Tratado de Roma que se produce una incorporación de países en esa cuantía-, sino también cualitativa y de trazos históricos, por cuanto supone de reencuentro europeo después de la fractura que supuso la división de posguerra y el largo período de «guerra fría», que además sirvió para modelar sistemas políticos, económicos y sociales antagónicos y que hoy dan pasos en sentido reunificador.

Es indudable que una ampliación de la UE de la magnitud de la que se va a llevar a efecto, va a tener repercusiones que provocarán cambios, algunos de ellos previstos ya, y por lo tanto a los que la UE y cada uno de los países puede anticiparse, para los que se han diseñado y aplicado una batería de medidas políticas, económicas y sociales y otros a los que habrá que ir dando respuestas «en tiempo real».

Coincide, en el tiempo, la ampliación con el intento de cierre del debate en torno a la futura Constitución Europea, retrasado tras el fracaso de la Presidencia italiana. En las causas que han llevado a ese fracaso, que de alguna manera expresaban la posición española y polaca, también se pueden leer algunos de los problemas asociados a la ampliación.

Detrás del debate realizado en la última cumbre intergubernamental está el futuro de los fondos de cohesión, que tan importante papel han jugado para el desarrollo español desde 1986, como están llamados a serlo para el futuro de los países que ahora se incorporan. Será también un período crucial para comprobar si España ha aprovechado adecuadamente los recursos procedentes de los fondos estructurales y de cohesión o, si por el contrario, el crecimiento experimentado por la economía española en estos años es un espejismo vinculado a la llegada de dichos recursos.

Antes de entrar a valorar la posible repercusión que para el futuro industrial de nuestro país puede tener el proceso de ampliación, parece conveniente pararse un momento a recordar que el Consejo Europeo de Lisboa planteó a la Unión Europea el reto de convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

Dicha declaración, que llevaba asociada la necesidad de puesta en marcha de planes de empleo por cada uno de los países miembros con el objetivo declarado del «pleno empleo en 2010», es necesario relacionarla con las conclusiones de la Cumbre de Gotemburgo de 2001 relativas al «desarrollo sostenible», así como con la propuesta emanada de la Cum-

bre de Barcelona de marzo 2002 de incrementar la inversión en I+D para alcanzar también en 2010 el 3% en términos de PIB.

Desarrollo y sostenibilidad e inversión en I+D van a ser claves a la hora de analizar los riesgos de deslocalización a los que está sometida la industria europea y la española en particular y sobre los que volveremos más adelante.

A la vista de la evolución aparente del empleo industrial en la UE y España en los últimos 10 años, un análisis estadístico clásico del mismo podría llevar a la conclusión de que hoy resulta poco relevante, en términos de desarrollo económico, lo que suceda con el empleo industrial.

Efectivamente, en estos últimos 10 años se ha producido una aparente reducción del empleo industrial en la UE, también en España, tomando un mayor protagonismo el sector servicios. Podría pensarse, por lo tanto, que la evolución del empleo industrial no es determinante para la consecución o no de los objetivos de la Cumbre de Lisboa.

En mi opinión, más allá de la evolución estadística, la importancia de la industria y el empleo industrial para alcanzar los objetivos de Lisboa viene determinada por dos cuestiones que el propio Parlamento Europeo pone de manifiesto a través del «Proyecto de informe sobre la política industrial en una Europa ampliada», elaborado por la Comisión de Industria, Comercio Exterior, Investigación y Energía de 27/11/2003 y que ha tomado como referencia la comunicación de la Comisión al Consejo y al propio Parlamento de 21/11/2003.

En dicho informe se señala que «parte de la actividad económica clasificada en la categoría de servicios es en realidad una externalización, por parte de las empresas (industriales), de servicios accesorios a la producción manufacturera». Así como que «la industria manufacturera desempeña con frecuencia un papel motor, en el sentido de que, independientemente de su importancia estadística relativa en la economía nacional o europea, su buena salud y dinamismo puede relanzar la economía en su conjunto, incluido el sector terciario».

Si ello es así, parece evidente que una actividad industrial en declive, poco competitiva arrastraría al resto de los sectores de la economía, con lo que los objetivos de empleo asociados a la mejora de la competitividad de la economía nacional y europea serían inalcanzables.

### La estructura de la industria española

Atendiendo al contenido del libro *Coyuntura industrial en la Unión Europea y en los sectores de la Federación Minerometalúrgica de CC.OO.*, elaborado por Eduardo Gutiérrez, economista del Gabinete Federal, de noviembre de 2003 y en cuyo contenido me he apo-

yado en más ocasiones para documentar este artículo, se puede señalar que la estructura industrial española guarda ciertas semejanzas con la UE. El peso relativo de los sectores de fabricación de vehículos y material de transporte, extracción de minerales, es mayor en España que en la UE. Por el contrario, el peso de sectores calificados como de demanda fuerte (fabricación de máquinas de oficina e informática, maquinaria industrial, material y equipo eléctrico) es sensiblemente inferior en España.

España tiene una posición muy débil en las industrias de alta tecnología, aunque se encuentra bastante próxima a la media europea en las agrupaciones de baja y media.

Existen sensibles diferencias de tecnología y organización entre los sectores productivos españoles y los países de la UE. En términos de productividad por empleado es menor la española que la media de la UE.

España es actualmente una potencia media en la producción de material y equipos de transporte, próxima a Italia, pero por debajo de Francia, Alemania y Reino Unido.

La industria española tiene una fuerte dependencia internacional. La presencia de capital extranjero ya era importante antes de la oleada privatizadora llevada a cabo por los Gobiernos del PP entre los años 1996 y 2003 y se ha incrementado a partir de la puesta en marcha en julio de 1996 del «Programa de modernización del sector público español».

Sectores como las industrias de electrónica de consumo, gama blanca (con la excepción de las cooperativas de Mondragón), industrias vinculadas a las tecnologías de la información y la comunicación y otras estaban totalmente controladas por grupos multinacionales.

Las privatizaciones de Seat, SKF, Pegaso, Motor Ibérica o Maquinista Terrestre y Marítima y Ateinsa realizadas por los Gobiernos del PSOE supusieron el control por capital extranjero de la industria pública de material ferroviario, así como toda la industria automovilística. En este sector, salvo tres empresas de componentes, no existe ninguna empresa de capital español y conviene recordar que hablamos de un sector que representa actualmente el 9% del PIB de nuestro país.

Los últimos procesos de privatización, además de convertir en irrelevante la presencia del Estado en la industria (prácticamente sólo se mantiene en la industria extractiva del carbón y construcción naval), ha supuesto la toma de control por capitales extranjeros de la industria del aluminio y la siderurgia integral y, aunque se mantiene la presencia del Estado en el capital de la nueva sociedad, el control de CASA (sector aeroespacial) por el consorcio franco-alemán EADS.

El capital extranjero, que controla más del 50% de la industria española, ha permitido la modernización del tejido productivo español a partir de los cambios operados en los procesos productivos con la incorporación de nuevas tecnologías y una mayor eficiencia

en la gestión, lo que ha repercutido en la mejora de la competitividad española a escala internacional.

La llegada masiva de capital foráneo se produce en un contexto de apertura total de los mercados a la competencia que ha actuado como elemento dinamizador de los procesos de reestructuración en los sectores y las empresas. Pero una excesiva dependencia como la que conoce la industria española nos expone a los efectos de decisiones que no somos capaces de controlar y en ocasiones ni tan siquiera influir lo más mínimo para evitarlos. Así, como consecuencia del parón inversor en las nuevas tecnologías de comunicación se ha producido un reajuste industrial en el sector que ha provocado la pérdida de la casi totalidad del empleo vinculado a la fabricación de equipos y componentes electrónicos dependiente de empresas multinacionales.

La evolución del empleo en las industrias TIC's en España ha venido determinada por la caída de las inversiones de las operadoras de telecomunicaciones, fuertemente endeudadas sobre todo a partir de las subastas para acceder a las nuevas licencias de telefonía y a causa de alguna aventura fallida en terrenos que no les eran propios.

A esa situación se ha venido a sumar la derivada de la nueva estrategia productiva de los grupos industriales, que mayoritariamente han optado por segregar las actividades de fabricación vendiéndolas a grupos especializados, quienes a su vez han optado por trasladar la producción al sureste asiático, al este de Europa o, como en el caso de Agere, a sus fábricas de Estados Unidos.

Como se decía, la Cumbre de Barcelona consideró imprescindible, para alcanzar los objetivos fijados para 2010 en Lisboa, avanzar progresivamente en el incremento del gasto en I+D+i para lograr en ese mismo año el equivalente al 3% del PIB.

La economía española está lejos de situarse en condiciones de dar cumplimiento a dicho objetivo. Así, a pesar del «esfuerzo» propagandístico realizado para justificar la desaparición del Ministerio de Industria y dar paso al de Ciencia y Tecnología, el esfuerzo realizado es mínimo. Además de cosechar algún sonoro fracaso como el INFO XXI y enfrentarse a toda la comunidad científica española, nuestro país corre, otra vez, el riesgo de situarse en el furgón de cola de las naciones desarrolladas. El gasto medio español en 2003 se ha situado apenas en el 1% del PIB.

De ese gasto, la mayor parte procede del sector público y está destinado a la financiación de grandes proyectos, la mayoría militares y en buena parte de ellos lo que se está haciendo es anticipar financiación al Ministerio de Defensa disfrazado de gasto en I+D para ocultar el crecimiento del gasto militar. Es como si al Ministerio de Ciencia y Tecnología se le hubiesen asignado parte de las funciones del Instituto de Crédito Oficial.

La inversión desde las empresas se encuentra bajo mínimos y ello en gran medida por las consecuencias del llamado «efecto sede»: gran parte de nuestras empresas industriales de dependencia multinacional tienen sus centros tecnológicos fuera de España y sólo mínimas partes, en ocasiones ninguna, del esfuerzo de investigación y desarrollo se realiza en los centros ubicados en España, a los que se ha orientado exclusivamente a la fabricación y venta de los productos.

De esta especialización procede la mayor vulnerabilidad del tejido productivo español, como muy recientemente han puesto de manifiesto claramente los casos de Samsung y Philips.

La evolución positiva de los costes de producción de la industria ha influido en el nivel de exportaciones españolas y la competitividad a nivel internacional, aunque la crisis económica internacional que ha afectado en Europa a países como Alemania, a donde se dirigen gran parte de las exportaciones españolas, ha limitado los efectos de esa ventaja competitiva.

Ese panorama puede verse modificado sobre todo por el efecto de la fortaleza del euro con respecto al dólar, sobre todo negativa para las exportaciones fuera del área euro y por el crecimiento del coste de las materias primas, fundamentalmente el petróleo y sus derivados.

CUADRO 1  
EMPLEO INDUSTRIAL Y ENERGÉTICO\* EN ESPAÑA

Tasas de variación interanual	2001				2002				2003
	1.tr.	2.tr.	3.tr.	4.tr.	1.tr.	2.tr.	3.tr.	4.tr.	1.tr.
<b>Total Empleo Asalariado</b>	3,9%	2,5%	2,3%	2,4%	2,0%	2,2%	2,0%	1,8%	2,1%
<b>Ramas Industriales y Energéticas</b>	3,5%	2,4%	1,8%	-0,4%	-1,8%	-0,7%	0,4%	0,5%	1,1%

\*Ramas: 12 a 39 de la CNAE

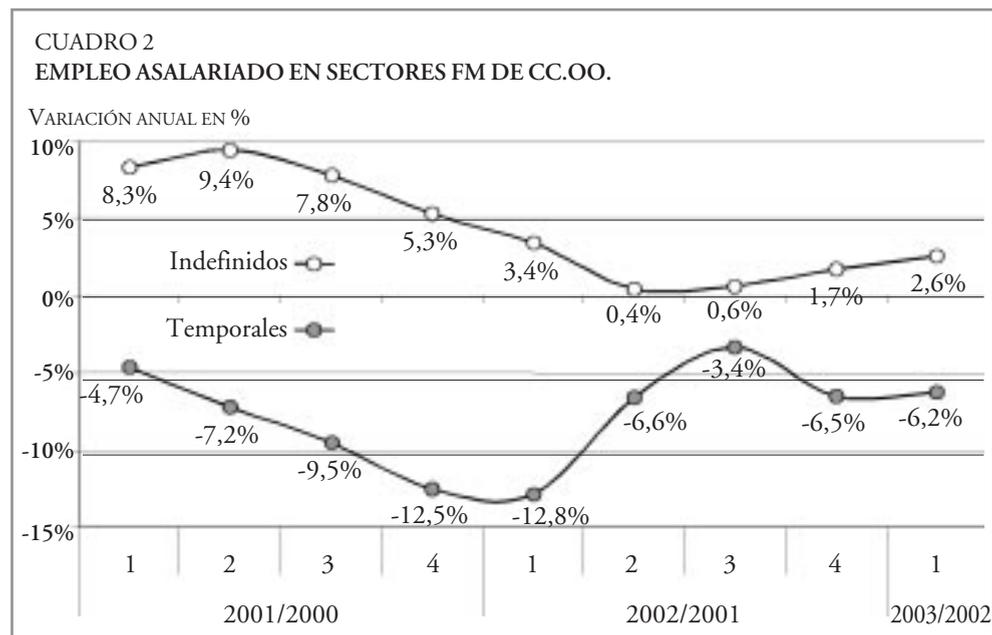
Nota: Se trata de empleos año equivalentes, es decir, los empleos temporales o a tiempo parcial se agregan hasta encontrar su equivalencia a un empleo a tiempo completo y por todo el año.



Fuente: Elaboración propia con datos de C.N. Trimestral del INE.

El Cuadro 1 refleja el comportamiento del empleo asalariado en el conjunto de los sectores de la economía y las ramas industriales. Como se puede observar, hasta el tercer trimestre del año 2001 las variaciones que experimentan son muy similares hasta que en ese trimestre comienzan a diferenciarse sustancialmente, llegando el empleo industrial a registrar variaciones negativas de hasta el -1,8%, en tanto que el conjunto del empleo asalariado crece por encima del 2% en el primer trimestre de 2002.

El Cuadro 2, aunque se refiere sólo a los sectores ubicados en el ámbito de la Federación Minerometalúrgica, nos muestra cómo ha sido fundamentalmente el empleo temporal el que ha absorbido los efectos de la menor actividad industrial. Así, aunque el crecimiento del empleo indefinido desciende significativamente entre 2001 y 2002 para repuntar tímidamente en 2003, el empleo temporal registra variaciones fuertemente negativas entre 2001 y 2002, y aunque de forma más suave, lo sigue haciendo entre 2002 y 2003.



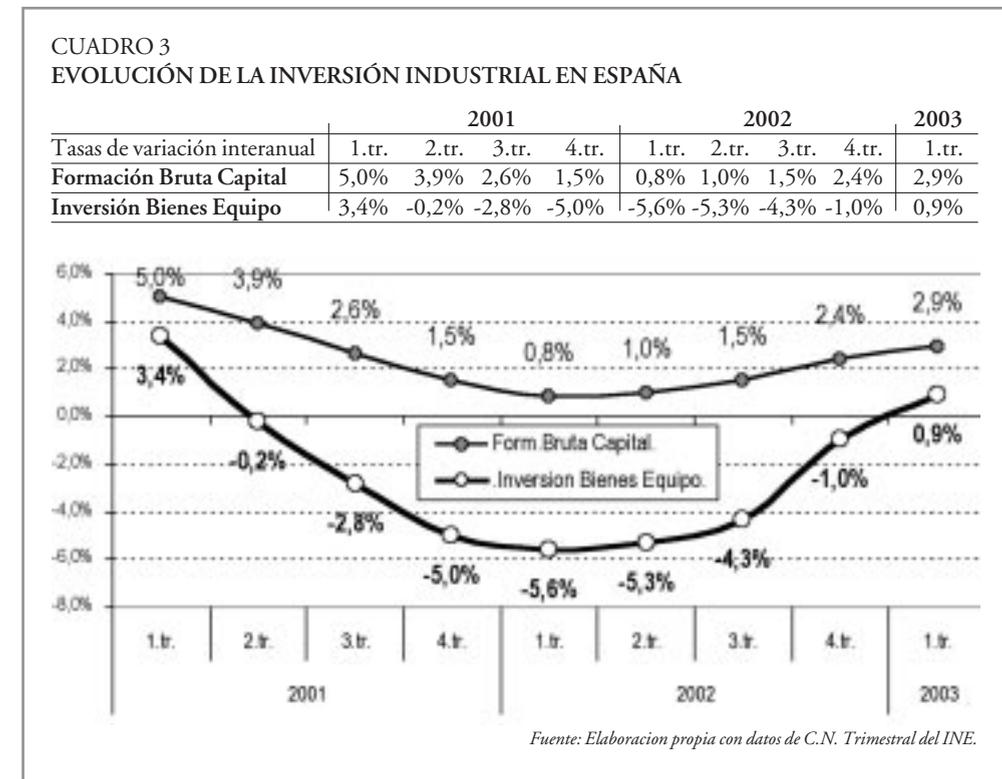
La evolución del empleo industrial en España viene definida por la conjunción de varios factores:

En primer lugar, se está produciendo lo que podríamos definir como el efecto de la reubicación estadística, dado que los procesos de segregación de determinados servicios industriales está derivando el empleo al sector servicios. En este caso no se produce una destrucción directa de empleo, pero sí de la modificación de las condiciones del mismo, dando

generalmente lugar a la pérdida de condiciones de trabajo a través del cambio de convenio colectivo de referencia o bien por que la actividad pasa a ser subcontratada a una empresa de servicios.

En segundo lugar, la cantidad de empleo industrial se ve condicionada por efecto de la menor actividad económica internacional y, en tercer lugar, por una caída de la inversión en España en parte debido a lo señalado anteriormente y en parte, y esto es lo preocupante, debido a causa de que España ha dejado de ser el destino primero de las inversiones de los grupos multinacionales que han reorientado gran parte de sus inversiones hacia el Este de Europa y Asia.

Como se ha dicho, una de las claves de la reciente evolución de la industria en España ha sido el importante crecimiento de la inversión, particularmente la extranjera. El Cuadro 3 refleja el comportamiento tremendamente negativo de la inversión en bienes de equipo en estos años, que de variaciones positivas del 3,4% en el primer trimestre de 2001, ha pasado a registrar variaciones negativas del 5% en el cuarto trimestre de ese mismo año 2002, registrándose una ligerísima mejoría en el primer trimestre de 2003.



La situación española no es una excepción. La evolución del empleo industrial en España ha ido en paralelo a la evolución del mismo en la zona euro, aunque en España con niveles de crecimiento mayores que han servido para moderar la caída del empleo que, de no ser así, se hubiese visto amplificada como consecuencia de la mayor vulnerabilidad del empleo en nuestro país a causa de las altas tasas de temporalidad, que superan en más del doble las europeas.



La evolución de los costes laborales en España ha visto moderado su crecimiento a lo largo de los últimos años situándose en estos momentos por debajo del 75% de los costes laborales unitarios (CLU) de la zona euro, y ello a pesar del diferente comportamiento de la inflación en nuestro país con relación a la de la zona.

Varios son los factores que han permitido ese comportamiento, pero los más importantes tienen que ver con la política de moderación del crecimiento de los salarios practicada por los sindicatos españoles, tratando de combinar la recuperación del poder adquisitivo, erosionado por el efecto de la inflación, con un moderado crecimiento a partir de la negociación en torno a la mejora de la productividad de las empresas y los sectores. La moderación del crecimiento de los costes laborales está también asociada a que los nuevos empleos lo son con niveles de salario por lo general más bajos que los más antiguos. No ha

sido menor el impacto de la moderada reducción experimentada por la jornada de trabajo en España en comparación a la situación planteada en otros países del entorno.

**CUADRO 5**

	2000	2001	2002	2003
Aumento salarial sectores industriales	4,1%	2,7%	2%	2,3%
Jornada	1.756,87	1.750,32	1.748,25	1.746,47

El peso de los costes laborales sobre el conjunto de los costes de producción ha ido reduciéndose de forma progresiva en estos años. Bien es cierto que esa reducción no procede, ni única, ni mayoritariamente, de la evolución de la componente salarial, determinada por la negociación colectiva.

Tiene que ver con eso, pero sobre todo con la mejora de la productividad asociada a la inversión en tecnologías de proceso y de producto y los cambios organizativos que han permitido el salto cualitativo que, como se ha comentado, en gran medida procede de la inversión extranjera en España, así como a la mejora general del entorno social, económico y político que ha experimentado la sociedad española en 25 años de democracia.

Esa mejora general de la productividad ha llevado a que el peso de los costes laborales en sectores como el automóvil y otros de integración tecnológica equivalente, no suponga más del 10% de los costes totales de producción, cuando apenas hace 15 años suponía entre el 25 y el 30%.

### La industria española y los riesgos de deslocalización

Hasta aquí hemos comentado las características del sector industrial en España y la evolución de las principales variables. Para tener el panorama completo conviene tener en cuenta también que el proceso de cambio industrial es permanente, por lo que la adaptación al mismo también lo ha de ser.

Asistimos a un proceso en que el tejido industrial español se ve sometido a desafíos derivados del proceso de globalización económica y por lo tanto de redefinición geográfica de la división internacional del trabajo; la introducción del euro; a la influencia de la ampliación de la UE; al efecto de las nuevas tendencias organizativas empresariales y al cambio tecnológico.

El fenómeno de la deslocalización industrial no es nuevo, como no lo son los procesos de concentración empresarial o la externalización de actividades. Se ha venido manifestando de forma permanente, si acaso se han acelerado como consecuencia de los factores apuntados anteriormente. Observar el fenómeno de la deslocalización industrial exclusivamente desde la óptica de la ampliación sería muy reduccionista y por lo tanto engañoso, por lo que podría fácilmente conducir a errores en su tratamiento o llevar al equívoco de creer que sin ampliación se habrían conjurado los riesgos.

La ampliación de la UE podría implicar el desplazamiento de la actividad de las industrias hacia estos países, con sus efectos sobre el empleo y la cohesión social de comunidades y regiones de España, pero esto, que es un enunciado teórico, y empieza a convertirse en ideología de las empresas a la hora de poner en marcha ajustes laborales en nuestro país, no resiste la prueba de los hechos en algunos sectores industriales y el fenómeno tiene que ver más con la competencia a escala internacional, como consecuencia del mayor grado de apertura y globalización de la economía, que exige mayores esfuerzos a las empresas para competir y otras formas de competir, más allá de la reducción de los costes laborales.

La ampliación implicará un aumento de la diversidad de situaciones económicas en los países de la UE y traerá problemas de ajuste, tanto sectoriales como regionales. Los retos de esta ampliación son importantes.

Pero esto no debe llevarnos a exagerar el temor de nuestro país por los efectos que puede conllevar, y esto porque gran parte de ellos se ha producido ya en esta última década, como consecuencia de la liberalización llevada a cabo en estos países.

Los países de la ampliación representarán el 9% de la Europa ampliada y el 15% de los empleos y sus costes unitarios representan entre el 16% y el 53% de la UE. Es más que probable que su integración plena al mercado interior provoque un cierto nivel de impacto en las zonas fronterizas, así como en sectores intensivos en mano de obra hoy establecidos mayoritariamente en Grecia, España y Portugal.

Pero más que a los países de la ampliación, la UE y España deben prestar atención a la evolución de otras zonas emergentes como India y China. Países que concentran la atención del mundo empresarial, por cuanto sus niveles de desarrollo animan a las empresas a preparar estrategias que les permitan estar presentes en las mismas restando atención y esfuerzos inversores a otras áreas y por que sus niveles de crecimiento están provocando consumos de materias primas, utilizadas también en la UE, que han visto crecer los precios de forma espectacular en los dos últimos años.

La ampliación más que como un problema, en términos industriales, hay que contemplarla como una oportunidad no carente de retos y que, en buena medida, va a permitir

que permanezcan en Europa actividades que de otra forma buscarían otros lugares para implantarse. Como ya sucedió en el pasado reciente con gran parte de la industria textil española.

El cambio en la conformación del tejido industrial español es, en gran medida, inevitable y deseable. De lo que se trata es de anticipar el mismo. No va muy descaminada en sus conclusiones la Comisión de Industria del Parlamento Europeo, en su «Informe sobre la Política Industrial en una Europa ampliada», de 8 de octubre de 2003, cuando afirma que «las ventajas comparativas presentes y futuras de la industria europea no pueden ser las de las economías emergentes: bajo coste del trabajo y laxismo reglamentario en materia medioambiental y social. Al contrario, la industria europea debe centrarse en sus propias bazas: alto nivel de cualificación de la mano de obra, capacidad tecnológica, dominio de los procesos de producción “limpios”».

En mi opinión, lo primero que cabe descartar es una vieja división de los sectores industriales en Europa que hizo furor y muchos estragos, en los años 70 y 80, entre maduros y de futuro.

De haberse desarrollado hasta sus últimas consecuencias aquellas tesis, hoy, por ejemplo, Europa y España no dispondrían de industria siderúrgica, naval, aluminio y otras, entre las que las europeas son de las más eficientes del mundo.

El mantenimiento o no de un tipo de industria en un espacio económico determinado lo decide su capacidad de estar presente en los mercados y esto viene de la mano de la eficiencia productiva y la calidad de los productos que se fabrican.

Hasta el momento presente, en España, la tendencia ha sido la de buscar la ventaja competitiva a través de la reducción de los costes laborales, con un escaso esfuerzo, como demuestran los datos estadísticos, en I+D+i o cualificación de los trabajadores. El resultado es que, de una parte, se ha deteriorado el empleo y las condiciones de trabajo. Somos el país con mayor tasa de temporalidad y precariedad de la UE y el de mayor número de accidentes con resultado de baja laboral, y, por otra parte, esto no ha servido para impedir la deslocalización de industrias que, hay que decirlo, mayoritariamente no se han ido a instalar en los países de la ampliación, sino que lo han ido a hacer a China o incluso a los EEUU.

Tampoco lo ha impedido el escaso celo mostrado por las Administraciones públicas y las empresas a la hora de prepararse para dar cumplimiento a la Directiva sobre Gases de Efecto Invernadero de la Unión.

Empeñarse en esa lógica, que es la que ha llevado a eliminar el Ministerio de Industria, sería una insensatez, las economías desarrolladas no pueden seguir planteándose competir en costes. Siempre va a haber un país o una región del mundo con costes laborales y con-

diciones de trabajo peores que las nuestras a donde trasladar las industrias. Son otras, por lo tanto, las ventajas, además del mercado, que tiene que aportar la economía y las industrias españolas.

### Anticipar los cambios

La industria española se encuentra frente a desafíos importantes que terminarán por convertirse en problemas si no se abordan con la diligencia adecuada.

Todos los países grandes -mayores niveles de renta- tienen una industria decisiva a la hora de demandar servicios, generar valor añadido y crear empleo, directo e indefinido. Lo que cambia es el tipo de industria, los productos y los procesos productivos industriales.

Los efectos de la ampliación de la UE a los países del Este, y la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Comunidad, junto al desarrollo de los sectores industriales y empresas en un marco cada vez más globalizado de la economía, centran la atención de la política industrial.

El período transitorio para la adecuación a la directiva va a resultar determinante para el futuro industrial. Reducir los gases de efecto invernadero debe hacerse teniendo en cuenta que gran parte de las empresas están sometidas a la competencia internacional y que EEUU, Rusia y China no han suscrito los compromisos de Kyoto. El período transitorio debe, por lo tanto, utilizarse para avanzar progresivamente a la consecución de los objetivos a partir de que la sociedad española asuma el coste que está dispuesta a pagar. La clave del éxito está en lograr combinar desarrollo económico, sostenibilidad y empleo, y lo cierto es que el enfoque que se realiza en la directiva, unido a las condiciones que se establecieron para España, no son las más adecuadas para el futuro de nuestros sectores productivos.

Al sector eléctrico, por las características del mismo, debería corresponder inicialmente realizar el mayor esfuerzo para la reducción de los gases de efecto invernadero. A partir del desarrollo de sistemas de generación más eficientes en términos medioambientales, se trata de lograr: los mayores niveles de independencia energética (agua, carbón autóctono, renovables...), garantía de suministro y precios competitivos. Pero a estas alturas resulta ya evidente que a los sectores identificados por la directiva, en el esfuerzo por cumplir los compromisos, se ha de sumar el compromiso del conjunto de la sociedad y los sectores, anticipando normas y regulaciones que pongan el acento en la eficiencia en el consumo, el desa-

rrollo de alternativas de transporte «limpio», etc., para lo que probablemente, además de las iniciativas regulatorias que pueda tomar el Gobierno en materia de vivienda y otras, habrá de procederse a una revisión de la directiva de manera que pueda hacerse un enfoque más global y que contemple también parámetros de competencia internacional a partir del esfuerzo que los sectores realicen.

Cuestión importante será la política de cohesión económica y social en la UE, que debería seguir teniendo en cuenta las regiones más débiles económicamente y a partir de considerar un mayor esfuerzo financiero orientado a la política de solidaridad en su conjunto. Solidaridad política y económica, lo que exige que los presupuestos a partir de 2007 superen la debilidad de los actuales en cuanto a recursos. Asegurar para el conjunto de las regiones una política de crecimiento económico, de aumento del empleo y de desarrollo sostenible exige que desde los Presupuestos de la UE se aumenten las inversiones y la calidad de éstas, y se haga un seguimiento sobre el impacto de la ampliación en las distintas regiones y sobre los temas de sostenibilidad, probablemente resultase útil definir en su adjudicación objetivos de política sectorial como los contemplados en la comunicación que la Comisión prepara para marzo de 2004.

El futuro industrial de España, como el de la UE-15, necesariamente debe vincularse al papel clave que tiene que jugar el conocimiento. Es decir, hoy más que en cualquier otro momento es necesario sentar las bases desde la iniciativa pública y privada para lograr alcanzar el objetivo del 3% en inversión en I+D+i.

Es necesario pasar de una competencia en precios a la competencia centrada en las características del producto, para lo que elementos como el diseño, las tecnologías de proceso y de producto, la capacidad de adaptación a las necesidades del consumidor, etc., deben pasar a jugar un papel primordial en las estrategias de las empresas.

Una estrategia así es incompatible con un mercado de trabajo como el actual. No es compatible con las altas tasas de precarización y temporalidad existentes en España, ni lo es con elementos tales como que el nivel de formación y cualificación en España esté lejos de alcanzar los niveles de los países del entorno. Mientras la tasa de asalariados con estudios medios o superiores en España apenas supera el 45%, en los países de la ampliación sobrepasa el 65%.

Pero es que además, mientras en la UE, España incluida, se reduce el gasto en formación y cualificación de los trabajadores, sigue creciendo en Japón y EEUU. Por esto, cobra plena vigencia la propuesta realizada por la Comisión de Industria del Parlamento Europeo en su informe, ya citado de 8 de octubre, a la Comisión Europea de «incluir la educación, la formación y la cualificación en la política industrial, sobre todo mediante el esta-

blecimiento de un objetivo cuantificado relativo a la masa salarial de las empresas dedicada a la formación permanente». Este elemento resulta fundamental, sobre todo a partir de la constatación de los cambios que ha conocido el empleo en nuestro país, la necesidad de dar respuestas a las necesidades que se plantean a los trabajadores que se ven obligados a cambiar varias veces en su vida laboral de empresa y empleo y para los que la formación y cualificación permanente cobran cada vez más importancia.

La industria española, incluida la pequeña y mediana empresa, necesita, además, desarrollarse internacionalmente tomando posiciones en otros mercados, aprovechando las ventajas de una UE ampliada a 25. El Gobierno debe facilitar un entorno legal y financiero que favorezca la actuación de las pymes también en ese espacio.

La pérdida de centralidad de España con respecto a los mercados a partir de la ampliación exige un esfuerzo suplementario para el desarrollo de redes de comunicación y transporte que formen parte integral de las redes transeuropeas, es un elemento crucial para la competitividad de la industria española. En el mismo sentido se pronuncia la Comisión de Industria del Parlamento Europeo, con la que coincidimos, al referirse a las «redes de telecomunicaciones y la energía».

España tiene que hacer una apuesta por el mantenimiento del tejido industrial que, aunque sujeto a modificaciones, debe asentarse en los sectores básicos actualmente existentes. La clave para el futuro está en la capacidad de anticipar los cambios y así como en la UE, después de 10 años de renunciar a definir objetivos de política industrial, hoy todo el mundo comparte la necesidad de desarrollar iniciativas específicas en este campo que sitúen a la industria en el centro de la acción de las instancias comunitarias, las Administraciones públicas españolas, las empresas y los agentes sociales deben tomar nuevamente la iniciativa en nuestro país comenzando porque el Gobierno que salga de las urnas el 14 de marzo concentre las competencias sobre los temas industriales en un solo departamento, sea el Ministerio de Industria u otro, pero uno solo que acabe con la actual dispersión.

No basta con definir medidas de carácter horizontal, aunque éstas sean necesarias. Las especificidades sectoriales exigen planes sectoriales, no sólo para anticipar el cambio, sino para impulsar la actividad en sectores básicos para la economía española y como forma de contrarrestar, en términos de empleo, el efecto de decisiones de deslocalización que van a seguir tomando algunas empresas, sobre todo grupos multinacionales, que sólo mantienen en nuestro país centros de ensamblaje además de la distribución o servicios posventa, que es en definitiva lo que está sucediendo en este momento que por la composición de su tejido industrial hace más vulnerables a unas comunidades autónomas que otras.

Iniciativas sectoriales, algunas de ellas ya apuntadas por la Comisión Europea para sectores como el siderúrgico, el naval, aeroespacial, textil, automoción y otros, básicos para la UE como lo son para España.

La participación del conjunto de los actores industriales es fundamental y en ese sentido cobra una gran importancia el diálogo social. Diálogo social institucionalizado a través de la creación de observatorios industriales como los ya constituidos en algunos sectores como el textil o la química, o los propuestos por CC.OO. para el automóvil, la energía y otros, que sería un error contraponer a otros instrumentos como los «clusters».

Los problemas y desafíos presentes y futuros de la industria, y por lo tanto de la economía, no se van a resolver a golpe de reformas laborales desregulatorias, ni atacando las bases del sistema de protección social.

Como afirma la Comisión de Industria del Parlamento Europeo, «los tres pilares de la estrategia de desarrollo sostenible de la Unión Europea definida en Gotemburgo, el económico, el social y el medioambiental, lejos de ser antagónicos se refuerzan mutuamente»... «la nueva política industrial europea debe definirse y aplicarse con la contribución de los agentes sociales»... «En este sentido, el diálogo social es un instrumento consecuente y decisivo para situar en un equilibrio constructivo y creador todos los intereses de los actores afectados», y finaliza su informe señalando que: «La política industrial europea debe dirigirse no sólo a desarrollar los nuevos sectores de alto potencial de desarrollo, sino también a garantizar una buena gestión de los sectores más tradicionales».

En mi opinión, éstas son las apuestas fundamentales para el próximo período. La industria española atraviesa una fase de redefinición que requiere la atención y la actuación concertada de todos los actores, si se quiere que los retos y desafíos del presente no se conviertan en problemas irresolubles del mañana.

Desgraciadamente, a día de hoy, el debate en España discurre por otros lugares.

ÁNGEL ALLUÉ BUIZA

**La ampliación de la Unión Europea y  
sus consecuencias para la nueva Estrategia  
por el Empleo y las Relaciones laborales**



Vincent Van Gogh, *Barcas en la playa de Saintes-Maries*, 1888, detalle.

*La nueva Estrategia Europea para el Empleo, fruto de su revisión en 2003, adopta nuevas líneas directrices y objetivos que implican también a los nuevos países que ahora se integran. Entre otros: Aumentar la tasa de empleo general hasta el 70%, aumentando a la vez la participación de las mujeres y los trabajadores de más edad; mejorar las cualificaciones de los trabajadores y promover una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida; modernizar la protección social, lo que supone reducir el número de personas en situación de riesgo debido a la exclusión social; revisar los sistemas de pensiones para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas; solucionar los problemas comunes a que se enfrentan las pequeñas empresas y las empresas nacientes cruciales para la expansión del empleo, y fomentar la investigación mediante el aumento del gasto en investigación y desarrollo hasta llegar a un 3% del PIB.*

Los datos de economía y situación están unidos a otra percepción existente en los grandes países que ahora se integran, sobre todo en Polonia, República Checa y Hungría. Estos países tienen tal necesidad de estructurar una economía competitiva, de rápido crecimiento, pleno empleo y flexibilidad para adaptarse a los cambios, que en el espíritu y las convicciones de la clase empresarial y en los decisores públicos está muy presente el modelo anglosajón de relaciones laborales y más si cabe el modelo norteamericano. Las experiencias pasadas de una economía anquilosada por el peso del Estado han creado una percepción psicológica muy negativa hacia toda protección normativa. Los esfuerzos de la UE para crear una nueva cultura serán importantes.

### Introducción

La UE tiene larga experiencia en materia de ampliaciones y todas ellas han tenido una influencia decisiva para los nuevos Estados, en su configuración política, jurídica y de relaciones sociales. El acervo comunitario estructura un nuevo marco de tal calado que su proyección profunda sobre el mercado de trabajo y las relaciones laborales es una consecuencia inevitable. En 1973 se incorporaron a las instituciones europeas el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda; a continuación se produjo la adhesión de Grecia, en 1981, y la de España y Portugal en 1986, consolidando así su desarrollo democrático; en 1995 se incorporaron Austria, Finlandia y Suecia. En los últimos 30 años la UE ha pasado de contar con 6 miembros, con una población de 185 millones de personas, a ser una potencia fundamentalmente económica y social con 15 miembros y 375 millones de ciudadanos. En mayo de 2004 se ampliará a 25 Estados con 450 millones de ciudadanos. En todos los casos ha surgido y surgirá el debate sobre los efectos de la entrada de cada país respecto a los otros y sobre sus propias instituciones, su fortaleza, debilidades y cohesión. En el ámbito de las relaciones laborales y el empleo no podría ser de otra manera. Si Europa es hoy una potencia económica, con una moneda común y un sistema jurídico de mercado homogéneo, sigue teniendo en el ámbito de las políticas sociales, como luego veremos, una brecha importante si lo comparamos con los aspectos del mercado interior y de las políticas comunes (PAC y de competencia) que han sido regulados hasta la saciedad. España accedió a la UE en condiciones particularmente difíciles, asumiendo un gran esfuerzo para transponer el acervo comunitario y generar una nueva cultura de responsabilidad frente a sus socios. Cuando se produjo la adhesión de España y Portugal, la UE puso en marcha el programa para el mercado único y las políticas en materia de medio ambiente, cohesión económica y social, investigación, tec-

nología y asuntos sociales. En este último ámbito, se realizó una transposición completa de directivas y adopción de otros instrumentos comunitarios en el ámbito de la salud e higiene en el trabajo y en todos los aspectos referentes al diálogo social, participación de trabajadores, comités de empresa y Seguridad Social que la Unión Europea puso sobre la mesa como proceso de obligación para la integración de España. El mismo conjunto de obligaciones para adoptar el acervo han sido exigidas a los nuevos países que ahora acceden. Sin embargo, los modelos sociales y de relaciones laborales tienen características propias que –sobre todo en los países del Este– pueden conformar situaciones y experiencias distintas a las vividas respecto a España. Nuestro país accedió a la UE con una estructura social y de relaciones laborales consolidada en el que el cuadro legislativo y de protección estaba contenido en un modelo de cultura de negociación colectiva, acción sindical, participación, y en general de protección social que encontraba referencias en los dos países centrales de la UE: Alemania y Francia, y era fruto también de décadas de lucha por plasmarlos en la ley como derechos formales. Los nuevos países del Este de Europa que ahora se van a integrar, parten de modelos de relaciones laborales muy diferentes en los que la referencia tuitiva no va a ser ya el Código del Trabajo francés ni siquiera la legislación federal alemana. Son países que provienen de un sistema de economía central y que hoy parten con una estructura de producción, salarios, condiciones de trabajo, percepción del futuro muy distinta de la que se encontraba España en 1986. Su modelo de referencia en materia sociolaboral, al margen de las obligaciones formales impuestas por la UE, no es en estos momentos aquel que les pueda exigir altos grados de protección, participación sindical y condiciones colectivas de trabajo. Esta radical diferencia tendrá consecuencias en las iniciativas futuras que las instituciones comu-

nitarias puedan abordar en materia de política social y más concretamente en el futuro de la Estrategia Europea del Empleo.

### Las peculiaridades de esta integración

La próxima ampliación de la UE supone la integración de un grupo de países que constituyen una economía avanzada, con 375 millones de ciudadanos, con un grupo de países mucho menos ricos, y que cuentan con 75 millones de ciudadanos. Esta ampliación es muy distinta de las anteriores en lo que respecta a las diferencias económicas; los futuros miembros tienen un PIB medio per cápita que es aproximadamente el 40% del de los miembros actuales (en paridad del poder adquisitivo). La adhesión de España y Portugal en 1986, que supuso un aumento del 16% en la población de la UE, tenía su PIB medio per cápita alrededor del 70% del de los miembros de la UE en ese momento. Las condiciones económicas de los Estados miembros actuales y de los futuros son considerablemente distintas: las repercusiones en el ámbito de la economía y de la propia Estrategia Europea de Empleo de la incorporación de los países de Europa Central y Oriental (PECO) son determinantes, ya que Chipre y Malta son mucho más pequeños, con un producto interior bruto de 10.000 millones y 4.000 millones, respectivamente, y no han experimentado la transición desde una economía planificada. Entre los Estados miembros actuales, la ampliación tendrá mayores repercusiones económicas y respecto a la libre circulación de trabajadores en aquellos que tienen fronteras con los nuevos miembros, especialmente Alemania y Austria.

En todo caso ya se ha producido una extensa integración económica entre los Estados miembros actuales y los nuevos, como parte del proceso previo a la adhesión.

PAÍSES	SUPERFICIE km <sup>2</sup>	POBLACIÓN millones	PRODUCTO INTERIOR BRUTO			
			Miles de millones euro		Per cápita en EPA	
Chipre	9.251	0,762	10,2	12,5	15.100	18.500
R. Checa	78.866	10,2	63,3	136,2	6.200	13.300
Estonia	45.227	1,4	6,2	13,4	4.500	9.800
Hungría	93.030	10,2	58,0	120,6	5.700	11.900
Letonia	64.589	2,4	8,5	18,2	3.600	7.700
Lituania	65.300	3,5	13,4	30,5	3.800	8.700
Malta	316	0,394	4,0	n.d.	10.300	n.d.
Polonia	312.685	38,6	196,7	355,9	5.100	9.200
R. Eslovaca	49.035	5,4	22,8	59,5	4.200	11.100
Eslovenia	20.273	2,0	20,9	31,8	10.500	16.000
UE-15	3.237.900	376,4	8.828,9	8.828,9	23.200	23.200

*Notas: El producto interior bruto (2001) se expresa en euros y en EPA (estándar de poder adquisitivo). Fuente: Comisión Europea.*

AÑOS	Importaciones	Exportaciones	Saldo
1995	44,4	53,2	+ 8,8
1996	47,2	63,8	+ 16,6
1997	56,9	78,7	+ 21,8
1998	67,9	90,5	+ 22,6
1999	75,8	93,2	+ 17,4
2000	97,5	114,7	+ 17,2
Total	389,7	494,1	+ 104,4

*Diez países de Europa Central y Oriental, incluidos Bulgaria y Rumanía. Fuente: Comisión Europea.*

Las estimaciones contenidas en el *Informe general* presentado a la Comisión bajo la dirección de Wim Kok afirman que «los miembros actuales de la UE obtendrán, a largo plazo, unas ganancias totales de alrededor de 10.000 millones de euros, con lo que su PIB experimentará un único aumento del 0,2%, lo que podría llevar a la creación de unos 300.000 empleos (suponiendo un coeficiente constante de rendimiento del trabajo)». Tales ganancias económicas se distribuirían de forma desigual entre los Estados miembros existentes, correspondiéndole un tercio a Alemania.

En cuanto a los nuevos Estados miembros, los economistas coinciden en que obtendrán unas ganancias proporcionalmente mucho mayores, reflejando el hecho de que el 70% de sus exportaciones se dirigen a la UE actual (sólo el 4% de las exportaciones de la UE va actualmente a los nuevos Estados miembros) y de que se trata de economías mucho más modestas. Un estudio reciente resume así lo publicado sobre este tema: «Las simulaciones realizadas muestran en general que los candidatos, como grupo, obtendrán unas ganancias de entre el 5% y el 8%, o incluso el 10%, del PIB a corto y medio plazo». Sin embargo, respecto a la **cohesión social**, actualmente existen 68 millones de habitantes en las regiones con un PIB/habitante inferior al 75% de la media comunitaria. Con la ampliación serán 116 millones de habitantes, de los cuales 6 de cada 10 estarán en los nuevos Estados miembros.

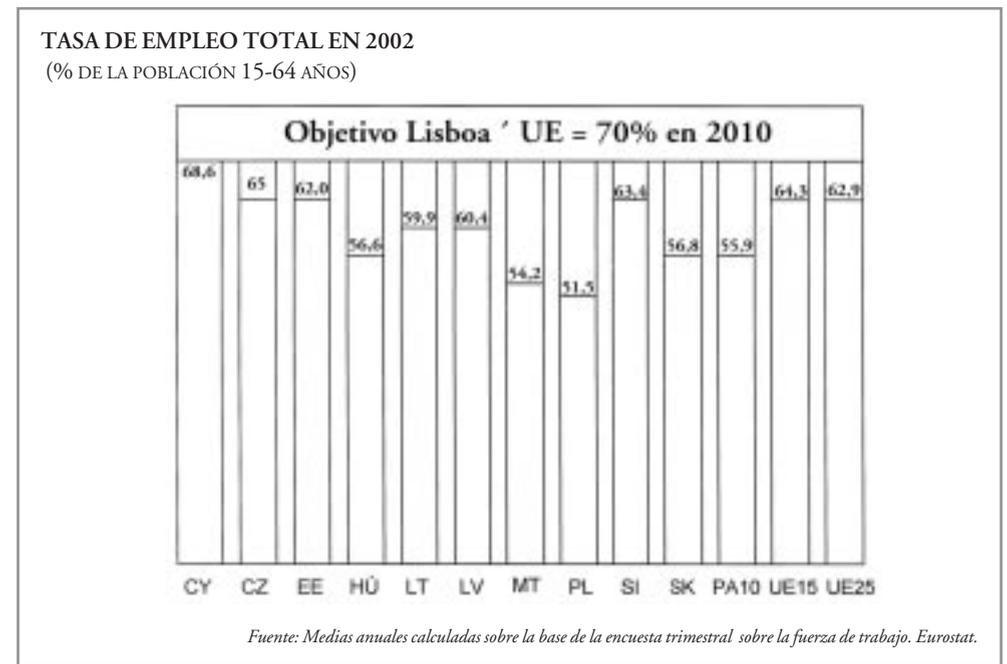
En cuanto a la **libre circulación de trabajadores**, más de 850.000 ciudadanos de los futuros nuevos Estados miembros viven ya en países de la UE. La inmigración se concentra en los países y regiones adyacentes; dos tercios de estos inmigrantes residen en Alemania y alrededor del 14% en Austria. Hay que resaltar que los flujos de migración procedentes de España y Portugal tras su adhesión a la UE fueron casi nulos durante el período transitorio de siete años en que existían restricciones. Cuando se eliminaron, coincidiendo con la recesión de principios de los noventa, apenas aumentó la migración procedente de ambos países.

En la próxima ampliación se ha acordado una disposición transitoria similar: los Estados miembros actuales tendrán derecho a restringir la entrada de trabajadores procedentes de Europa Central y Oriental durante un período de hasta siete años. Se estima que el número de personas que se trasladaría a la UE actual tras la introducción de la libre circulación de trabajadores -sin tener en cuenta el período transitorio de siete años- sería de 335.000 (0,1% de la población de la UE actual), aumentando lentamente en los treinta años siguientes hasta llegar a un máximo del 1,1% de la población. (Boeri, T. and H. Brucker, *Análisis del impacto de la adhesión sobre el empleo 2000*.)

### Ampliación y Estrategia Europea de Empleo (EEE)

Respecto a la **Agenda de Lisboa y al contenido de la Estrategia Europea por el Empleo**, tras cinco años de su aplicación con la finalidad de crear «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo para 2010» y la existencia de planes nacionales de acción para el empleo y recomendaciones del Consejo a cada país para cumplir objetivos, los resultados han sido razonablemente modestos, pero los compromisos, el esfuerzo y la disciplina generada en las autoridades de cada Estado y los interlocutores sociales han sido muy fuertes. El esfuerzo realizado por los Estados miembros para elaborar cada año los planes de acción y adaptarse a las recomendaciones del Consejo no pueden ser en ningún caso soslayables. En el caso español, gran parte de la estrategia gubernamental que afecta a las distintas reformas en materia de empleo y contratación han sido fruto del cumplimiento de las recomendaciones del Consejo derivadas de la aplicación de la EEE.

No obstante los esfuerzos realizados por la mayoría de los 15, aún se está lejos de alcanzar por un buen número de países el objetivo del 70% planteado para 2010, así como los objetivos intermedios. En el caso de los 10 nuevos países, esta situación es evidente, salvo en el caso de Chipre. Y los datos más recientes apuntan a incremento del empleo que en muchos casos no se corresponde con el índice de crecimiento económico.



La nueva Estrategia Europea para el Empleo, fruto de su revisión en 2003, adopta nuevas líneas directrices y objetivos que implican también a los nuevos países que ahora se integran. Entre otros: Aumentar la tasa de empleo general hasta el 70%, aumentando a la vez la participación de las mujeres y los trabajadores de más edad; mejorar las cualificaciones de los trabajadores y promover una cultura de aprendizaje a lo largo de toda la vida; modernizar la protección social, lo que supone reducir el número de personas en situación de riesgo debido a la exclusión social; revisar los sistemas de pensiones para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas; solucionar los problemas comunes a que se enfrentan las pequeñas empresas y las empresas nacientes cruciales para la expansión del empleo, y fomentar la investigación mediante el aumento del gasto en investigación y desarrollo hasta llegar a un 3% del PIB, aumentando el acceso a las nuevas tecnologías. En los aspectos de mercado de trabajo, los futuros Estados miembros se enfrentarán a retos considerables para cumplir algunos de estos objetivos, si tenemos en cuenta las dificultades que soportan países como España para llegar a los objetivos intermedios.

Si analizamos el cuadro siguiente, vemos que la distancia en materia de **actividad, empleo y reducción del desempleo** de los países que ahora se integran sigue siendo considerable respecto a la media actual. Y mucho más evidente en el caso de los parados de larga duración. El caso de Polonia es especialmente grave por ser el país de mayor población de los 10 y tener una tasa de empleo que no llega al 52% y un desempleo cercano al 20%.

La tasa de desempleo total de los nuevos países es casi el doble que la de los 15. La débil tasa de actividad y un paro de larga duración son signos de una segmentación creciente. El paro de larga duración ha pasado del 6,5% en 1997 a 8,1% en 2002 en los países adherentes y ha sobrepasado el 10% en Polonia y en Eslovaquia.

Otro signo de distorsiones importantes del mercado de trabajo es la persistencia de un vasto sector informal y de trabajo no declarado, que refleja una débil productividad en particular en la agricultura.

El esfuerzo para alcanzar los objetivos de Lisboa en materia de empleo y desempleo, alargamiento de la vida activa y mejora de los sistemas de prestaciones sociales para las personas jubiladas se presenta muy complicado, sobre todo en los países del Este de Europa. En este sentido, la estrategia de la Unión respecto a los **Fondos Comunitarios** destinados a la cohesión social y a las políticas de recursos humanos previsiblemente será reforzada para el conjunto de los países y regiones con más problemas en detrimento de los que ya han alcanzado un nivel de renta per cápita razonable. Las previsiones para 2006 en adelante

no permiten aventurar en ningún caso el mantenimiento del actual *status quo* del que goza España respecto a la percepción de los fondos. Es previsible que en el nuevo período posterior a 2006 las condiciones se ajusten o se reasignen los créditos entre los distintos fondos afectados.

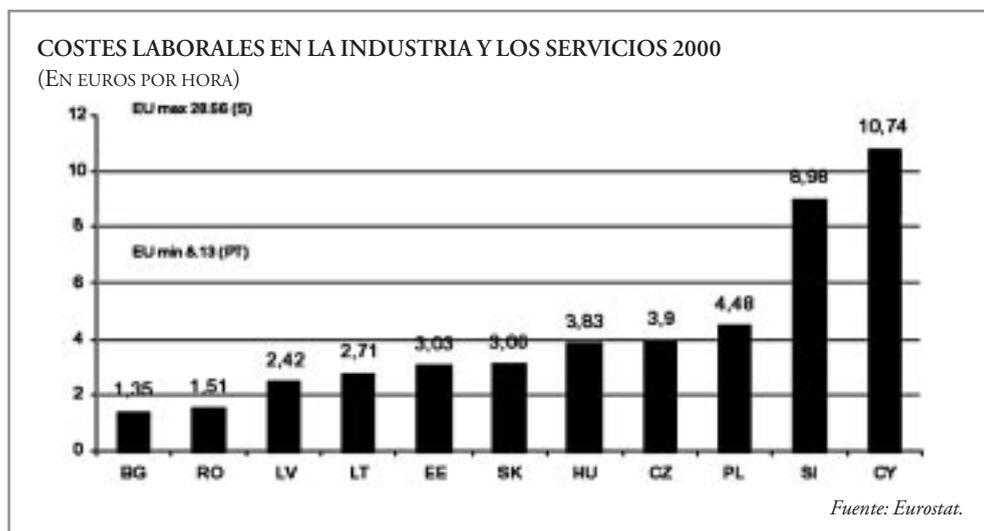
**EMPLEO, ACTIVIDAD Y DESEMPLEO EN 2002**

RESULTADOS RELATIVOS A LOS OBJETIVOS UE 2010. ACTIVIDAD Y DESEMPLEO

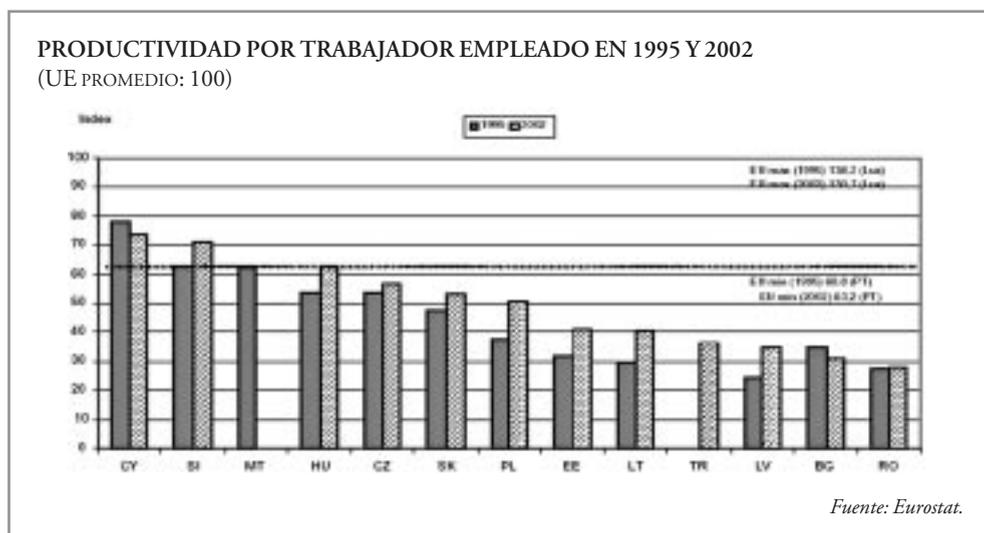
	Tasa de empleo 15-64 en 2002 (% POBLACIÓN 15-64)			Tasa de empleo en edades de 55 a 64 años en 2002 (%)			Tasa de actividad 15-64 años en 2002 (%)			Tasa de desempleo armonizada total en 2002 (%) FUERZA DE TRABAJO		
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
CY	68,6	78,8	59,2	49,2	67,0	32,1				3,8	2,9	5,0
CZ	65,5	74,0	57,1	40,8	57,3	26,0	71,0	81,0	61,7	7,3	5,9	9,0
EE	62,0	66,5	57,9	51,6	58,4	46,5	70,7	78,7	62,8	9,1	9,8	8,4
HÚ	56,6	63,5	50,0	26,6	36,7	18,5	69,3	74,6	64,4	5,6	6,0	5,1
LT	59,9	62,7	57,2	41,6	51,5	34,1	60,1	67,7	52,9	13,1	13,3	13,0
LV	60,4	64,3	56,8	41,7	50,5	35,2	69,6	73,6	65,8	12,8	13,7	11,8
MT	54,2	76,4	31,6	31,0	52,5	11,3	68,8	74,1	63,9	7,4	6,4	9,8
PL	51,5	56,9	46,2	26,1	34,5	18,9	64,6	70,6	58,7	19,9	19,1	20,9
SI	63,4	68,2	58,6	24,5	35,4	14,2	67,8	72,5	63,0	6,0	5,7	6,4
SK	56,8	62,4	51,4	22,8	39,1	9,5	69,9	76,7	63,2	18,6	18,4	18,8
AC10	55,9	61,8	50,2	30,5	41,2	21,4	65,8	72,3	59,5	14,8	14,2	15,6
EU15	64,3	72,8	55,6	40,1	50,1	30,5	69,7	78,4	60,9	7,7	6,9	8,7
EU25	62,9	71,0	54,7	38,7	48,9	29,1	69,0	77,4	60,7	8,9	8,0	9,9

Fuente: Tasa de empleo y actividad: medias anuales calculadas sobre la base de la Encuesta de Fuerza de Trabajo (LFS), Eurostat – tasa de desempleo. Series armonizadas de desempleo, Eurostat.

Los países que ahora se integran parten de una estructura de **costes laborales unitarios baja**, alcanzando el mínimo actual de la UE (Portugal) solamente Eslovenia y Chipre. Polonia y la República Checa tienen apenas la mitad del mínimo referido. En promedio, los costes laborales unitarios para el conjunto de estos países están por debajo de la cuarta parte del promedio de los 15. Esta ventaja comparativa aparente que se desarrolla sobre todo en las industrias de mano de obra intensiva y escasa cualificación parece tener su cara opuesta, se contrarresta con la escasa **productividad por persona empleada**.



Si analizamos el gráfico siguiente observaremos que siete de los países que se integran no alcanzan el nivel mínimo (63,2 para Portugal). Tanto Polonia como la República Checa, y en el límite Hungría, mantienen un porcentaje muy bajo de productividad por persona empleada. El aumento desde 1995 ha sido más evidente en el caso de Polonia y muy escaso en la República Checa. Las conclusiones resultantes de una baja productividad y unos costes laborales también bajos revierten sobre una estructura industrial y de servicios que necesita de una verdadera transformación.



### ¿Un modelo de relaciones laborales europeo?

Pero en el tema que nos ocupa, una diferencia que se añade a la estructura socioeconómica de los nuevos países entre esta ampliación y las anteriores está en las **diferencias de modelo de relaciones laborales** y su escaso entusiasmo por la adopción de los modelos tuitivos que sustentan los países más importantes de la UE, como Alemania y Francia. La mayoría de los nuevos Estados miembros están finalizando la transición desde unas economías centrales a un sistema de mercado y sus componentes en el ámbito de las relaciones individuales y colectivas de trabajo no han terminado de encontrar, como veremos a continuación, un camino que, cerrando los viejos esquemas de la economía planificada, permita de manera razonable arbitrar un sistema de instituciones laborales cohesionado y participativo que evite la vuelta de péndulo hacia un no-modelo social en el que prime sólo el crecimiento económico en las condiciones sociales más antipáticas.

El Observatorio Europeo de Relaciones Industriales, en un análisis de la situación de los modelos de relaciones laborales en los actuales Estados miembros y en los países candidatos, pone en evidencia la brecha existente entre los distintos países.

**Organizaciones sindicales.** Siete de los diez países candidatos pertenecen de pleno derecho a la CES a través de la pertenencia de alguna organización sindical de los mismos. Sobre el conjunto de las principales confederaciones sindicales de los 10, la CES reivindica solamente la afiliación de una minoría de entre ellas. A excepción de Malta y de Hungría, en que todas las centrales nacionales están afiliadas, en el resto, la CES cuenta solamente con un miembro por país, normalmente la central sindical más importante, a pesar de la existencia de varias confederaciones como en la República Checa, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. Las organizaciones sindicales de Estonia, Letonia y Lituania figuran como observadoras.

En cuanto a las organizaciones sindicales, existen variaciones importantes. La República Checa, Eslovaquia y los países bálticos presentan una confederación dominante junto a pequeños sindicatos. En el resto de los países existen varias organizaciones concurrentes divididas. Su número varía entre dos en Polonia y seis en Hungría. En los países de la Europa del Este, las divergencias sindicales existentes se explican por las divisiones existentes entre los nuevos sindicatos creados después de la caída de los regímenes políticos socialistas y los antiguos sindicatos bajo la tutela del Estado, que se han reformado en el nuevo contexto político y económico y que a menudo están divididos en varios sindicatos profesionales separados entre el sector público y privado, como en Hungría. En general, en los países del Este los sindicatos han visto disminuir el número de afiliados en el curso del

último decenio, unido a la tendencia de la caída del empleo en la industria manufacturera, la proporción creciente de empleos «atípicos», el crecimiento del sector servicios atomizado y las mutaciones sectoriales. Una aproximación a la tasa de sindicación efectuada por el Observatorio Europeo de Relaciones Industriales en promedio no ponderado, en función de la talla de los 15 países miembros, sitúa ésta en un 43,8% frente a una tasa del 34,1% en promedio en los diez. En el caso de los grandes países candidatos -Polonia, República Checa y Hungría-, la tasa está por debajo de la media con un 15% en el caso de Polonia, un 20% en Hungría y un 30% en la República Checa. La tasa de sindicalización media en los ocho países PECO se sitúa en el 25,8%. Posiblemente el análisis referido por el Observatorio Europeo no tenga en cuenta más que el modelo de afiliación sin ponderar los distintos sistemas de medición de la fuerza sindical y su incidencia real en las relaciones colectivas de trabajo, sobre todo en países como Francia, España e Italia, en los que el simple concepto de afiliación sindical no determina ni la influencia sindical ni su representatividad. El problema está en que los 10 países de la integración utilizan el modelo de afiliación sindical como vara de medir la capacidad de concluir acuerdos en las empresas, y este grado de afiliación no es –como vemos- especialmente significativo, lo que añade más incertidumbre a la eficacia del mismo.

En cuanto a las **organizaciones patronales**, la Unión de Confederaciones de la Industria y de los Empleadores de Europa (UNICE) representa a casi todas las confederaciones intersectoriales nacionales de empleadores y de las empresas del sector privado en los Estados miembros actuales de la UE. UNICE tiene afiliados en seis de los diez países candidatos, que son las principales confederaciones de empleadores. En el ámbito nacional, la situación es compleja en los países candidatos. Mientras Chipre y Malta tienen un organismo de empleadores central desde hace mucho tiempo, las organizaciones patronales en los países PECO comienzan a tener presencia a partir de mediados de los años 90. Inicialmente esas organizaciones representaban a las empresas del Estado. La privatización se tradujo en una proliferación de organizaciones de empleadores, sobre todo de las PME, o como instrumentos de cabildeo, más que actuando en el marco de la negociación colectiva o en la interlocución social. La ausencia de organizaciones fuertes y representativas nacionales es una característica observada en los países PECO. Polonia y la República Checa tienen dos organizaciones patronales centrales, mientras que Hungría tiene una serie de organizaciones atomizadas bajo la tutela de un organismo marco de cooperación internacional.

En cuanto a la **negociación colectiva**, en los países candidatos, las organizaciones patronales no se implican generalmente en negociaciones intersectoriales nacionales de carácter

bipartito con los sindicatos en lo que concierne a las condiciones de trabajo o a la negociación salarial. Por el contrario, existe un alto grado de tripartismo a nivel nacional en materia de salarios mínimos, como en el caso de Hungría, o de cuestiones que afectan al conjunto de la negociación colectiva, como en la República Checa y Eslovaquia. En el caso de las organizaciones sectoriales, en los países candidatos no están casi nunca implicados en negociaciones a excepción de Eslovenia y de Chipre. En la mayor parte de los países candidatos las organizaciones sectoriales son muy débiles para concluir acuerdos sectoriales en nombre de sus miembros, como es el caso de Polonia o Hungría.

NIVELES DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LOS 10 PAÍSES CANDIDATOS

PAÍS	Intersectorial	Sectorial	Empresa
Chipre		dominante	existente
República Checa		existente	dominante
Estonia		existente	dominante
Hungría	existente	importante	dominante
Letonia	existente	existente	dominante
Lituania		existente	dominante
Malta			dominante
Polonia		existente	dominante
Eslovaquia		dominante	existente
Eslovenia	dominante	importante	existente

Fuente: EIRO.

Los esquemas de los niveles de negociación colectiva de los países candidatos son bastante diferentes de los ya existentes en la mayor parte de los Estados miembros actuales. No nos encontramos aquí con una situación análoga al modelo clásico de la Europa occidental continental con una negociación sectorial dominante (Austria, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal España, Suecia), salvo en los casos de Eslovaquia y Chipre. El esquema de negociación en los siete países de la ampliación más importantes es similar al del Reino Unido, en donde domina la negociación en el seno de la empresa.

La debilidad de la negociación sectorial tiene mucho que ver con la débil capacidad institucional y la falta de representatividad de los actores sociales en ese nivel que les impiden abordar eficazmente negociaciones colectivas bipartitas. Por otra parte, el papel ambiguo del Estado que no ha tomado las medidas necesarias para garantizar las condiciones legales, administrativas e institucionales necesarias para un buen desarrollo de la negociación sectorial. La ausencia de un cuadro legal e institucional estable en el seno del cual esa nego-

ciación pueda tener lugar, comprendiendo mecanismos apropiados de composición de conflictos colectivos.

En cuanto a la cobertura de la negociación colectiva varía considerablemente, siendo en general elevada en los países de la UE. En el caso de los países PECO candidatos la cobertura de la negociación es más débil, reflejando un nivel globalmente descentralizado. Aunque existen procedimientos de extensión en un cierto número de países, parecen tener un escaso impacto, siendo los acuerdos sectoriales escasos.

COBERTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN LA UE

País	Cobertura de los convenios %
Belgica	100
Eslovenia	100
Austria	98
Suecia	94
Finlandia	90
Francia	90
Dinamarca	85
<b>España</b>	<b>81</b>
Países Bajos	78
Chipre	70
Alemania	67
Portugal	62
Luxemburgo	60
Eslovaquia	48
Polonia	40
Reino Unido	36
Hungría	34
República Checa	30
Estonia	29
Letonia	20
Lituania	15

Fuente: EIRO 2002.

En cuanto a la **participación de los trabajadores asalariados**, es bastante heterogénea en los países candidatos. En Polonia no existen comités de empresa tal y como los conocemos en los países de Europa occidental más que en las empresas del sector público, que están en vía de desaparición. En la República Checa y en Eslovaquia no pueden ser instaurados salvo en las empresas en las que no existan sindicatos implantados. Incluso existe la prioridad en caso de que un sindicato se implante, debiendo disolverse el comité. (En el

caso de Polonia, la implantación de los comités de empresa suscita una viva oposición por parte de sindicatos y patronal.) En general, las competencias de los comités se centran en los derechos de información y consulta de los trabajadores establecidos en el acervo comunitario. En la mayoría de los países candidatos, la única posibilidad de representación de los trabajadores en el centro de trabajo es la ofrecida por el sindicato. Por otro lado, la representación de los trabajadores en los **consejos de administración** de las empresas no parece una práctica muy corriente en los países candidatos. Sin embargo existe en Hungría, en Malta, Polonia (empresas estatales) y Eslovenia. En cuanto a los **comités de empresas europeos**, la transposición de la directiva exigirá las obligaciones formales derivadas a los nuevos países. Pero las previsiones de los analistas no son demasiado optimistas dado el grado de atomización y la escasa implantación sindical.

En cuanto a la **duración del tiempo de trabajo**, cuestión a menudo crucial en la negociación colectiva, la última encuesta de EIRO refleja que existe una diferencia de alrededor de seis horas semanales entre las medias de la UE y los países candidatos, y de cerca de 13 horas entre el país con menor número de horas semanales trabajadas ( los Países Bajos, con 32,9) y el país candidato con la tasa más elevada (Polonia, con 45,1 horas semanales). Los trabajadores de todos los países PECO tienen una tasa semanal de más de 42 horas de trabajo en jornada completa.

Algunas notas finales y conclusiones

Podemos apuntar de alguna manera cuál está siendo ya la línea de tendencia de la mayoría de los países del Este que se van a integrar en mayo de 2004.

- Junto a graves déficit estructurales que repercuten en el empleo y en las condiciones de trabajo, existe una débil presencia de las organizaciones sindicales y una no menos débil organización de los empleadores con una atomización importante de organizaciones. Un escaso apoyo del Estado a su implantación como interlocutores necesarios.
- Los modelos de relaciones de trabajo que se van consolidando se alejan de los existentes en los países centrales de la UE. Las instituciones de trabajo son en general débiles y la administración no tiene medios suficientes para adecuarlas a una sociedad moderna y competitiva. El grado de protección de los trabajadores frente a los abusos e incumplimientos de la ley es limitado. La rotación y la flexibilidad en la apertura y cierre de centros de trabajo sin adecuados mecanismos de « outplacement» o planes sociales de empresas está generando brechas importantes en la sociedad de

muchos países. Esto también es evidente respecto a las situaciones de deslocalización de empresas desde los países de la Unión en busca de bajos salarios y buen nivel técnico. Esta deslocalización ya está afectando a países «beneficiarios» -como Hungría o Chequia- y es previsible que este movimiento continúe por mucho que se adopten modelos de relaciones sindicales de absoluta flexibilidad. Siempre habrá otro en otro país en mejores condiciones «aparentes» y que a corto plazo permitan producir más a costes más bajos.

- La negociación colectiva domina en el ámbito de la empresa existiendo un alto porcentaje de PYME que carecen de la misma. La negociación sectorial es muy limitada.
- Sigue existiendo una fuerte brecha entre los países miembros de la UE y los que ahora se integran en lo que concierne a la ordenación del tiempo de trabajo, duración de la jornada y estructura salarial.
- Las bajas tasas de productividad del factor trabajo se unen a una baja remuneración media por asalariado. Ello no parece demasiado positivo en conjunto para que se produzcan movimientos masivos de empresas de tecnología media o alta hacia esos países. Los movimientos obedecerían más bien a industrias de montaje de limitada capacidad tecnológica del factor trabajo.

Aunque hasta el momento se va cumpliendo formalmente la transposición del acervo comunitario en materia social (con retrasos significativos de algunos países) y se asumen los documentos y recomendaciones sobre el Informe Conjunto de Empleo (JAP) que afecta a la ampliación, lo cierto es que ni de las declaraciones de los responsables públicos ni de los propios datos aportados se deduce más que una evidente tendencia centrada en el crecimiento económico y en la escasa voluntad de generar un marco consolidado de regulación.

A partir del mes de mayo de 2004 podremos apreciar los avances conseguidos, cuando los 10 nuevos países tengan que negociar en el ámbito del Consejo las directrices de empleo, aprobar nuevas recomendaciones para cada Estado y cumplir disciplinadamente plazos y observaciones. Las previsiones más pesimistas apuntan a bloqueos de uno u otro tipo.

En resumen, va a ser más difícil desde ahora por parte de las instituciones de la UE imponer nuevas medidas protectoras en materia social que generen costes añadidos a los nuevos países, realizar recomendaciones audaces sobre la acción social o desarrollar nuevas estrategias que impliquen más obligaciones y compromisos a los Estados miembros. La oposición de algunos responsables de los nuevos países (Polonia vgr.) es ya evidente en sus manifestaciones públicas.

Para concluir, un comentario. Los Fondos Europeos, los Fondos Estructurales, de Cohesión y en concreto el Fondo Social Europeo, como instrumento financiero de la Estrategia Europea por el Empleo, puede jugar un papel determinante a la hora de cambiar la tendencia apuntada arriba en los países que ahora acceden a la UE. En el período que resta hasta 2006, los nuevos Estados tendrán que someterse y asumir la filosofía y los compromisos derivados de los reglamentos de los Fondos y establecer mecanismos financieros y administrativos así como programas, convocatorias y proyectos que no pueden ser erráticos o dejados al albur de decisiones arbitrarias de los gestores en cada país. Durante muchos años, los países receptores de Fondos se sometieron a los procedimientos y crearon estructuras de gestión que con el paso de los años también han consolidado una nueva cultura dirigida a la creación de empleo, a la cohesión social y a la igualdad de oportunidades. De una utilización acertada de esos instrumentos por parte de los diez países que se adhieren, dependerá en buena parte un razonable avance para ellos no sólo en crecimiento económico, sino en creación de sociedades más equilibradas y justas.

**FONDOS DE COHESIÓN 2004-2006. PARA LOS NUEVOS ESTADOS MIEMBROS**  
PRECIOS CORRIENTES (MILLONES DE EUROS)

PAÍS	2004	2005	2006	Total
Chipre	18,266776	15,359018	20,851559	54,477353
Rep. Checa	316,845537	266,072408	362,310241	945,228186
Estonia	104,618809	87,862620	119,579660	312,061089
Hungría	376,627713	316,328020	430,625017	1.123,580750
Letonia	192,188628	158,220477	169,807725	520,216830
Lituania	209,680450	176,176977	228,215131	614,072558
Malta	7,417418	6,211368	8,524947	22,153733
Polonia	1.414,402017	1.187,952315	1.617,205457	4.219,559789
Eslovaquia	193,074290	162,173166	220,842205	576,089661
Eslovenia	63,878362	53,643631	73,038058	190,560051
<b>Total</b>	<b>2.897,000000</b>	<b>2.430,000000</b>	<b>3.251,000000</b>	<b>8.578,000000</b>

## Documentos

1. Informe de Seguimiento Exhaustivo de la Comisión Europea sobre la preparación para la incorporación a la UE de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Bruselas, 5.11.2003.
2. Rapport de la Task-force pour l'emploi présidé par M. Wim Kok. Novembre 2003.
3. European industrial relations. Observatory 2003.
4. Tratado de Adhesión. Proyecto de actos legislativos y otros instrumentos. Tratado de Adhesión de la República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia a la Unión Europea. Bruselas, 4 de abril de 2003.
5. Recommendation de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des États Membres et de la Communauté (période 2003-2005).
6. The report on the implementation of the 2002 Broad Economic Policy Guidelines. *European Economy*. No 1. 2003. Office for Official Publications of the EC. Luxembourg.
7. Informe conjunto sobre el empleo año 2002. Decisión del Consejo, de 18 de febrero de 2002, relativa a las directrices para las políticas de Empleo de los Estados miembros para el año 2002 (2002/178/CE); DOCE L 60/70 de 1.3.2002. y 2003 (borrador). Documentos de Soporte.
8. Documento conjunto sobre la ampliación. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on «Progress in implementing the Joint Assessment Papers on employment policies in acceding countries» (COM (2003) 663 final of 06/11/2003).
9. Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/578/CE).
10. Analyse de l'impact de l'adhésion sur l'emploi et des marchés du travail dans les États membres de l'UE. Analisis and Strategic Report Final Report (22/05/2000). Herbert Brücker, Tito Boeri, Juan Dolado y otros.
11. Droit du travail et organisation du travail. Dernières nouvelles. Dg emploi. Dic. 2003.
12. Industrial relations in the EU Member States and candidate countries. Mark Carley, SPIRE Associates. 30-09-2002.
14. Recomendación del Consejo, de 22 de julio de 2003, sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros (2003/579/CE).
16. Social agreement negotiations end in failure. Author: Juliusz Gardawski. Institution: Foundation Institute of Public Affairs. Publication date: 07-01-2004. Country: Poland.

17. Declining trade union density examined. Author: Juliusz Gardawski. Institution: Foundation Institute of Public Affairs. Publication date: 21-08-2002. Country: Poland.
18. Employers' organisations examined. Author: Rafa Towalski. Institution: Foundation Institute of Public Affairs. Publication date: 23-09-2002. Country: Poland.
19. Privatisation and industrial relations. Author: Rafa Towalski. Institution: Foundation Institute of Public Affairs. Publication date: 25-09-2002. Country: Poland.
18. Relaciones laborales en Europa 2002. CE (2003). Dg emploi et affaires sociales. Office des publications.
19. L'emploi en Europe 2002. Evolution récente et perspectives. CE. Dg emploi et affaires sociales. Office for Official Publications of the European Communities 2003.
20. Social protection in the 13 candidate countries. A comparative analysis. Office for Official Publications of the European Communities 2003.
21. Le dialogue social sectoriel européen. Office for Official Publications of the European Communities 2003.

## Enlaces

- [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/index.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/index_en.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/key\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/key_en.html)  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/employ\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/employ_en.htm)  
<http://www.eiro.eurofound.eu.int/2002/07/feature/tn0207104f.html>  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/labour\\_law/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/index_fr.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty\\_of\\_accession\\_2003/index.htm](http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/treaty_of_accession_2003/index.htm)  
[http://europa.eu.int/comm/enlargement/report\\_2003/pdf/summary\\_paper2003\\_full\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_2003/pdf/summary_paper2003_full_es.pdf)  
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/print-catalogue/EN?catalogue=Eurostat>  
<http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>  
<http://europa.eu.int/scadplus/index.htm>  
<http://www.mtas.es/>  
<http://www.inem.es/>  
<http://www.ces.es/>  
[http://esnet.cec/comm/employment\\_social/employment\\_strategy/task\\_en.htm](http://esnet.cec/comm/employment_social/employment_strategy/task_en.htm)  
[http://www.europa.eu.int/comm/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro\\_int2\\_es.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/bro_int2_es.pdf)  
<http://europa.eu.int/scadplus/leg/es/s02000.htm>  
<http://www.ces.eu.int/pages/fr/docs/publications.htm>  
[http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/index\\_fr.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/index_fr.html)

HÉCTOR MARAVALL GÓMEZ-ALLENDE

**La política social de la Unión Europea:  
un camino difícil, pero positivo**

Vermeer, *La lechera*, detalle.

## De la Europa de los mercaderes a la Constitución Europea: un difícil camino

### *Del enfrentamiento a la cooperación económica*

Aunque pueda parecer una obviedad recordarlo, la construcción de la Unión Europea es un proceso de enorme complejidad, que se incrementa en la medida en que la Unión se va ampliando, desde los iniciales seis países fundadores hasta las próximos cincuenta socios. Complejidad de la que no siempre somos muy conscientes.

Las fuerzas políticas y sociales progresistas hemos pasado en pocos años de una posición de profunda desconfianza, y en algunos sectores de abierto rechazo, a una actitud en la que esperamos y exigimos todo, y rápidamente, de ese proceso de construcción de la Europa unida.

La Comunidad Económica Europea nacida en 1957, tal y como bien expresaba su denominación original, pretendía como objetivo fundamental crear un mercado común entre los seis países firmantes. Los aspectos que podrían denominarse políticos o sociales, ocupaban un plano secundario y fundamentalmente instrumentales del objetivo económico.

Hoy día la dimensión política y social, aunque todavía con limitaciones, es fundamental en la configuración de la Unión.

Para hacer un análisis de la política social de la Unión ante la inmediata etapa de la ampliación, resulta imprescindible valorar el camino recorrido, el punto donde nos encontramos y lo que tenemos por delante. Ello nos servirá tanto para evitar frustraciones negativas como espejismos voluntaristas.

Una primera cuestión que no podemos olvidar es que desde la caída del imperio romano y sobre todo desde la ruptura de la reforma protestante en el siglo XVI, los países que conforman el núcleo central de Europa, han estado en guerra de manera permanente y en ocasiones con extremada virulencia: guerras de religión, dinásticas, por anexiones territoriales, económicas, por hegemonía colonial, etc. Hasta 1945 sus fronteras se han estado modificando continuamente.

Esa trayectoria de violencia y enfrentamiento se quebró por primera vez en 1957, con la firma del Tratado de Roma y el compromiso de seis Estados de crear un mercado común, como instrumento explícito de desarrollo económico, tras la bancarrota de la Segunda Guerra Mundial y con la aspiración, no confesada, pero evidente, de poder llegar a competir en el futuro con la economía norteamericana.

Por tanto, la crítica que en su nacimiento realizó una parte de la izquierda política y

---

*La dimensión social que va adquiriendo la Unión Europea representa un modelo económico y social distinto del modelo norteamericano. Esto, aunque para los sectores progresistas puede parecer como algo irrenunciable, no estaba nada claro tras la desintegración de la Unión Soviética, la ampliación de la OTAN con países procedentes del Pacto de Varsovia y, en definitiva, ante el aparente triunfo ideológico, político, militar y económico del modelo de sociedad capitalista norteamericana. Conviene no perder de vista esta cuestión, que puede resultar obvia, pero cuya trascendencia es cada día más evidente. Los Gobiernos más renuentes al impulso político de la Unión y de dar contenido a la dimensión social de la Unión son precisamente los más firmes valedores de la política norteamericana en Europa.*

social, tenía una base real. Se apostaba por la Europa de los mercaderes, no por la Europa de los ciudadanos y mucho menos aun por la Europa de los trabajadores.

Por ello, en el propio Tratado de Roma de 1957 las referencias políticas estaban en un segundo plano y las de contenido social eran prácticamente residuales y en gran medida concebidas para posibilitar la libre circulación de mercancías y trabajadores.

Lo que esas posiciones críticas o desconfiadas de la izquierda no podían prever en aquellos momentos, es que la dinámica iniciada iba paulatinamente a dotarse de contenido político y social, con un profundo cambio cualitativo que en 47 años nos ha conducido de la inicial Europa de los mercaderes al actual proyecto de Constitución Europea.

Sin duda, para muchos 47 años ha sido un plazo excesivamente largo, un avance demasiado lento y unos resultados muy insatisfactorios. Pero si tenemos en cuenta cuáles eran los objetivos previstos y los antecedentes, tendremos que reconocer que esa transformación ha sido la de mayor trascendencia que ha vivido Europa en su historia.

Y porque ese cambio no ha sido fácil y ni siquiera está plenamente consolidado, tenemos que valorarlo y quienes más han luchado porque se produzca, las fuerzas progresistas, debemos capitalizarlo adecuadamente.

En segundo lugar hay que tener muy presente la gran diversidad de realidades que agrupa la actual Unión Europea de los quince, por no hablar de la ya muy próxima Unión de los veinticinco Estados.

Desde Estados con una gran homogeneidad económica, social o cultural, como pueden ser Dinamarca, Suecia, Finlandia u Holanda, a los que tienen una amplia diversidad, como es el caso de España o de Italia.

Incluso hay dos Estados tan fundamentales como Alemania o el Reino Unido que ni siquiera tienen Constitución como tal.

En tercer lugar hay que hacer mención a la relativa proximidad política de los partidos y Gobiernos inspiradores de las primeras etapas del Mercado Común: la democracia cristiana con raíces sociales y los socialdemócratas moderados, con unos Gobiernos que promovían los pactos sociales entre patronales y sindicatos de la CIOSL, lo que permitió el desarrollo de políticas de bienestar social, respetando los marcos de lo que se ha denominado capitalismo renano. Esa proximidad de políticas iba acompañada de una firme voluntad de superar el trauma de las dos guerras mundiales que habían vivido los protagonistas de la firma del Tratado de Roma y que no querían volver a repetir.

Hoy, la diversidad política de las fuerzas que participan en los Gobiernos o que están representadas en el Parlamento Europeo, es muy intensa. Desde la extrema dere-

cha y los ultraliberales a la izquierda verdirroja, lo que hace especialmente difícil alcanzar consensos. La simple comparación de Adenauer o Schuman con Berlusconi o Aznar refleja muy bien la grave involución que se ha producido en un sector de la derecha política.

Como también hoy son más dispares los intereses socioeconómicos de quince Estados con sectores productivos, niveles de empleo, presencia inmigratoria, estructuras demográficas, presencia de la economía sumergida o desarrollo de las políticas sociales mucho más heterogéneos que lo eran los seis países fundadores; disparidad que sin duda se incrementará con la incorporación de los diez nuevos socios.

En definitiva, el esfuerzo de aproximación de realidades tan diversas no ha sido ni es nada fácil, máxime si tenemos en cuenta que especialmente en los últimos quince años se han ido incrementando las materias en las que se ha producido la intervención de los organismos y normativa comunitarios.

Ese proceso de convergencia se ha producido a menudo con las reticencias y hasta con la oposición abierta de países, Gobiernos, sectores económicos e intereses patronales, que han denunciado que a esa convergencia se está yendo más por la vía de hecho y por los impulsos de la burocracia comunitaria que por un acuerdo político explícito y deliberado.

Esas contradicciones y tensiones no siempre obedecen a actitudes corporativas, autárquicas, nacionalistas o insolidarias. Así, en algunas ocasiones han sido los propios sindicatos o fuerzas sociales o políticas de carácter progresista quienes han manifestado sus reticencias ante determinadas propuestas comunitarias, muy en especial aquellas que suponían un incremento de la aportación de los Estados más contribuyentes o ante los criterios de distribución de fondos o subvenciones.

Es lógico que los ciudadanos de países con alta presión fiscal, reducida evasión o fraudes y limitada economía sumergida sean muy reacios a que con sus impuestos se estén financiando subvenciones o fondos para países con mucha menor presión fiscal, mayor evasión y fraude y amplia economía sumergida, como es el caso de Estados como España, Portugal o Grecia. En otras palabras, que con los impuestos de los trabajadores y clases populares del centro y norte de Europa se esté financiando parte de la ineficiencia y de los fraudes del capitalismo del sur.

En cualquier caso, los problemas de toda índole que hay que superar en el proceso de construcción de la Unión Europea, no deben ser una justificación para aceptar resignadamente las actuales insuficiencias y limitaciones que acompañan a este proceso y mucho menos para renunciar a la presión y movilización social, aunque sí debemos tenerlos muy presentes a la hora de establecer las estrategias sindicales.

*La política social desde el Tratado de Roma al Tratado de Maastricht*

Al ser el concepto «política social» muy amplio y genérico, quiero aclarar que lo voy a utilizar en el presente trabajo refiriéndome a un ámbito limitado, lo que sería la protección social o el bienestar social en los términos que utilizan habitualmente las instituciones comunitarias: sanidad, prestaciones por invalidez, discapacidad o muerte y supervivencia, protección a la vejez, protección al desempleo, lucha contra la exclusión social y vivienda social; quedando excluido por tanto un capítulo importante como es la educación.

Aunque a la hora de analizar la evolución de la Unión Europea se harán referencias a otros aspectos sociales importantes, como son los derechos laborales, las políticas de igualdad de género, la inmigración, los derechos sindicales y el diálogo social.

Como es sabido, el pacto constituyente de la Comunidad Económica Europea fue el Tratado de Roma de marzo de 1957, suscrito por Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Holanda y Luxemburgo, con un marcado carácter económico, especialmente centrado en la libre circulación de capitales, servicios, mercancías y trabajadores y en establecer una política agraria común profundamente proteccionista.

En el Tratado inicial, de los 248 artículos que contenía, tan sólo se dedicaba explícitamente a derechos sociales el capítulo primero del Título III, artículos 117 a 122, frente a los 35 artículos dedicados a la unión aduanera o a los 21 dedicados a la libre circulación.

El contenido de los artículos era muy genérico: promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo y favorecer la armonización de los sistemas sociales (art. 117), promover la estrecha colaboración entre los Estados miembros en el ámbito social (art. 118), igualdad de retribución sin discriminación por sexo (art. 119), procurar mantener la equivalencia entre los regímenes de vacaciones retribuidas (art. 120), consulta al Comité Económico y Social (art. 121) e informes sobre situación social (art. 122).

Había también un capítulo dedicado al Fondo Social Europeo (arts. 123 a 128), destinado a fomentar las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

Por último había un capítulo sobre el Comité Económico y Social (arts. 193 a 198).

En la década de los años 60 prácticamente no hubo ningún desarrollo de las políticas sociales, salvo alguna directiva sobre seguridad y salud de los trabajadores.

En octubre de 1961, al margen de las estructuras de la CEE, se firmó la Carta Social Europea, inicialmente por parte de Bélgica, Francia, Dinamarca, R.F. Alemana, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Italia, Holanda, Noruega, Suecia y Gran Bretaña, incorporándose en años sucesivos otros países. España lo hizo en abril de 1978, una vez instaurada la democracia.

La Carta Social, con 37 artículos, es un documento mucho más preciso y amplio que los artículos sociales del Tratado de Roma. Contempla todos los derechos laborales y sociales básicos. Sin embargo, la efectividad real de la misma es limitada, ya que hay artículos que se consideran declaraciones de objetivos a alcanzar, artículos obligatorios y artículos opcionales.

La primera norma en política social que aprueba la CEE se produce catorce años después de su constitución, en 1971, sobre derechos en materia de Seguridad Social de los trabajadores desplazados en algún Estado miembro.

A partir de la Cumbre de París de octubre de 1972, se acuerda dar un impulso a las políticas sociales. Como consecuencia de este acuerdo político, en enero de 1974 se aprueba una resolución del Consejo relativa a un programa de acción social.

La resolución plantea por primera vez «que la expansión económica no es un fin en sí, sino que debe traducirse en una mejora de la calidad así como del nivel de vida»; «considera que los objetivos sociales deben constituir una preocupación constante de todas las políticas de la CEE».

Establece nueve objetivos de política social y laboral, aunque la mayor parte están vinculados a facilitar la libre circulación de trabajadores y con especial énfasis la situación de los trabajadores migrantes. Aun así, el objetivo cinco propone «establecer una concertación apropiada de las políticas de protección social» y el objetivo siete «adoptar varias medidas concretas de lucha contra la pobreza preparando proyectos piloto». En la resolución hay también una referencia a la integración de las personas minusválidas y a la extensión de la Seguridad Social a las personas que están fuera de su ámbito de protección o tienen un bajo nivel de protección.

Por último hay diversas referencias a vincular el Fondo Social Europeo al impulso de los objetivos sociales.

A pesar del paso adelante que supone la asunción de objetivos sociales, el carácter de resolución y el perfil tan genérico de los objetivos restan fuerza vinculante y eficacia real a la aplicación de la misma y de hecho en los doce años siguientes, hasta la aprobación del Acta Única, no hay apenas normativa en materia social, y la que se produce está relacionada con el fomento de la igualdad de oportunidades de las mujeres y en los derechos de los inmigrantes.

El Acta Única Europea de febrero de 1986, con la firma ya de doce Estados miembros, añade dos artículos más al capítulo de política social: art. 118 A (los Estados miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y salud de los trabajadores y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del pro-

greso, de las condiciones existentes en ese ámbito...) y art. 118 B (la Comisión procurará desarrollar el diálogo entre las partes sociales a nivel europeo...).

Pero sobre todo el Acta Única introduce un nuevo Título V de «Cohesión económica y social» (arts. 130A, 130B, 130C, 130D, 130E) que contempla el objetivo de reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas. Para ello revaloriza el papel de los Fondos Estructurales y precisa sus objetivos para situarlos en una clave de reequilibrio territorial.

Este nuevo Título V, con el paso de los años, se convertirá en una palanca estratégica de gran importancia para plantearse la dotación de una dimensión social al proceso de construcción de la Unión Europea.

En los años 80 hay dos factores que presionan para dar mayor contenido social a la Comunidad Económica Europea. Por una parte, la labor del Tribunal Europeo de Justicia, que va sentando paulatinamente una doctrina de interpretación expansiva del reconocimiento de derechos sociales, más allá de las escasas normas comunitarias. Y, en segundo lugar, la propia dinámica de las instituciones políticas comunitarias que pugnan cada vez más por dar un mayor contenido político al proceso de desarrollo de la Comunidad Económica Europea, en plena fase de ampliación (Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca se incorporaron en 1978, Grecia en 1982 y España y Portugal en 1986). Dentro de ese mayor perfil político que se busca, al menos por la vía de hecho, las políticas sociales van adquiriendo un mayor motivo de interés.

A ese mayor impulso social no son tampoco ajenos las presiones de la Confederación Europea de Sindicatos y la frecuente presencia mayoritaria de Gobiernos socialistas, socialdemócratas o de coalición de centro izquierda, que se produce en la década de los 80 y primeros años 90. Gobiernos que apuestan por superar la etapa meramente económica de la CEE.

En diciembre de 1989 se firmó la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los Trabajadores, que si bien en contenidos concretos no va mucho más allá de la Carta Social de 1961, sí supone un claro desarrollo y concreción de la resolución del Consejo de 1974. Sin embargo, carece de la suficiente obligatoriedad jurídica, aunque tiene una clara trascendencia política, al ser la primera declaración estrictamente social que hacen los doce Gobiernos que forman la Comunidad Europea.

Las referencias más precisas en materia de protección social son: el epígrafe 10 (prestaciones contributivas y no contributivas de la Seguridad Social y de inserción social de los trabajadores y de las personas excluidas o no integradas en el mercado laboral); los epígrafes 24 y 25 (derecho de las personas de edad avanzada a la jubilación, contributiva o

no contributiva, con un nivel de vida digna y con asistencia social y médica adaptada a sus necesidades); epígrafe 26 (integración profesional y social de los minusválidos).

A pesar de lo escueto y limitado de estos cuatro epígrafes, en España tuvieron su utilidad e influyeron positivamente en la aprobación de la Ley de Prestaciones No Contributivas en 1991, en la paulatina aprobación de las Rentas Mínimas de Inserción por parte de las comunidades autónomas y en el desarrollo de programas y actuaciones a favor de las personas con discapacidad.

La Carta Comunitaria permitirá el desarrollo de propuestas e iniciativas comunitarias de interés: Los programas «Pobreza 3», el Año Europeo de la Solidaridad Intergeneracional, el Año Europeo de las Personas con Discapacidad, etc., que aunque a los Estados socialmente más avanzados no les suponía especiales novedades, a los Estados del Sur de Europa les marcaba unas pautas de política social en estos ámbitos de gran interés y que resultaron muy útiles para impulsar las reivindicaciones del movimiento asociativo.

Las influencias de los Gobiernos progresistas, de la CES y de Organizaciones No Gubernamentales de carácter social fueron generando una demanda de cambio profundo en la finalidad, funcionamiento y estructuras de la Comunidad Europea, planteándose a principios de la década de los 90 dos ambiciosos objetivos: la Unión Política y la Unión Económica y Monetaria, cuyo máximo promotor en el seno de las instituciones comunitarias fue Jacques Delors.

A finales de 1990 se constituyeron las dos Conferencias Intergubernamentales para la Unión Política y para la Unión Económica y Monetaria, la conclusión de cuyos trabajos se integró en el Tratado de la Unión Europea firmado en febrero de 1992 en Maastricht.

### La Unión Europea con dimensión social

El nuevo Tratado de la Unión firmado en Maastricht, a pesar de sus insuficiencias, limitaciones y la no consecución de algunas expectativas creadas en los debates de las Conferencias Intergubernamentales inmediatamente anteriores, supone de hecho una refundación constituyente de la vieja Comunidad Económica Europea nacida en Roma en 1957.

El nuevo Tratado de la Unión refleja de manera palpable todas las contradicciones y presiones enfrentadas del difícilísimo proceso de construcción de la Unión. Pero por encima de todo hay una reafirmación de avanzar en un proceso de unidad política, de afrontar el reto de la ciudadanía europea.

Se establecen unos objetivos que a primera vista pueden parecer genéricos, abstractos o de poca incidencia real en la vida cotidiana de las personas, pero que suponen un cambio muy profundo en la historia y en las relaciones de los pueblos europeos y una voluntad de configurarse en una unidad política de intervención, en un escenario mundial caracterizado ya, tras la desaparición del bloque socialista, por la hegemonía de los Estados Unidos.

Unión política que se quiere desarrollar no en confrontación con Estados Unidos, pero sí como referente y modelo diferenciado y con intereses propios, ante los propios Estados Unidos, ante los países en desarrollo y el antiguo bloque socialista.

La dimensión social que va adquiriendo la Unión Europea representa un modelo económico y social distinto del modelo norteamericano. Esto, aunque para los sectores progresistas puede parecer como algo irrenunciable, no estaba nada claro tras la desintegración de la Unión Soviética, la ampliación de la OTAN con países procedentes del Pacto de Varsovia y, en definitiva, ante el aparente triunfo ideológico, político, militar y económico del modelo de sociedad capitalista norteamericana.

Conviene no perder de vista esta cuestión, que puede resultar obvia, pero cuya trascendencia es cada día más evidente. Los Gobiernos más renuentes al impulso político de la Unión y de dar contenido a la dimensión social de la Unión son precisamente los más firmes valedores de la política norteamericana en Europa.

En otras palabras, la unión política, la unión monetaria, la dimensión social, se están logrando, a pesar de la hegemonía de los Estados Unidos y de sus intereses, lo que explica una parte de las limitaciones y dificultades del proceso que estamos viviendo y que a partir de Maastricht ha experimentado un notable impulso.

Por una parte, el nuevo Tratado de la Unión ampliaba o incorporaba nuevas e importantísimas competencias: de educación, de formación profesional, de juventud, de cultura, de salud pública, de protección a los consumidores, de redes transeuropeas, de industria, de cooperación al desarrollo, etc. Además, los Fondos Estructurales ven reforzado su papel y su función de cohesión estatal, más allá del mero reequilibrio regional.

Se establece el requisito de la transnacionalidad en los proyectos sociales a financiar por el Fondo Social Europeo, lo que genera una dinámica muy positiva de colaboración en la base de la sociedad civil y de intercambio de buenas prácticas y de experiencias innovadoras, que, por ejemplo, para nuestro país ha sido de gran interés en la lucha contra la exclusión social y en la integración de las personas con discapacidad.

Esta fuerte expansión del ámbito competencial y de intervención de la Unión tenía en el Tratado de Maastricht una importante quiebra jurídica y procedimental en la política social.

El Título III de política social sólo incorpora una modificación al texto del Acta Única de 1986, sobre procedimiento de adopción de directivas. Las innovaciones en política social se trasladan a un protocolo de política social, el número 14, que se incorpora como anexo al Tratado.

El Protocolo 14 es firmado por todos los Estados miembros, excepto Gran Bretaña. Este país no sólo queda al margen del contenido del protocolo, sino que manifiesta que no participará en las deliberaciones y en la adopción por el Consejo de las propuestas de la Comisión fundadas en el protocolo.

Esta autoexclusión de Gran Bretaña, al margen de otras consideraciones, abrió una vía, hasta entonces inédita, que de consolidarse hubiera tenido nefastas consecuencias para el proceso de desarrollo de la Unión. Esta fórmula se aceptó para evitar una crisis de mayor envergadura, como hubiera sido la no firma por Gran Bretaña del Tratado. El coste fue la admisión en la política social del precedente de diferenciar bloques de materias de aplicación general y un bloque de aplicación limitada.

El Protocolo 14, siendo un avance evidente en relación al Acta Única y al Tratado de Roma, sin embargo es mucho menos ambicioso que otros ámbitos del Tratado de Maastricht y contempla fuertes cautelas de cara al funcionamiento futuro, lo que refleja que si bien la posición de Gran Bretaña fue la más extremista, otros Estados firmantes del protocolo tampoco apostaron por asumir compromisos excesivos.

El artículo 1 señala como objetivos de la Comunidad: el fomento del empleo; la mejora de las condiciones de vida y trabajo; una protección social adecuada; el diálogo social; el empleo cualificado y duradero y la lucha contra las exclusiones.

El artículo 2, apartado 1, recoge que la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados en los siguientes ámbitos: salud y seguridad en el trabajo; condiciones de trabajo, consulta a los trabajadores; igualdad de oportunidades e igualdad entre hombres y mujeres; integración de las personas excluidas del mercado de trabajo.

El apartado 3 del artículo establece importantes cautelas al establecer que el Consejo decidirá por unanimidad en materias de: seguridad social y protección social; protección en caso de despido; representación y defensa colectiva de los trabajadores y cogestión; condiciones de empleo de los inmigrantes; contribuciones financieras para el fomento del empleo.

Los artículos 3 y 4 se refieren al impulso de las prácticas de diálogo social y el 6, a la igualdad de trato entre hombres y mujeres.

Por tanto, aunque en el conjunto del Tratado aparece con claridad la dimensión social de la Unión, las insuficiencias y precauciones generaron lógicas críticas en amplios sec-

tores progresistas, en la izquierda política y en el movimiento sindical, que lamentaron que no se hubiera avanzado con más decisión, a diferencia, por ejemplo, de las propuestas en relación a la unión monetaria, a pesar de la evidente complejidad que esta unión conllevaba.

El propio Jacques Delors no quedó satisfecho y tras la firma del Tratado retomó una serie continua de iniciativas, informes y propuestas (Libro Verde, Libro Blanco), para en la práctica expandir la letra del Tratado y lograr a través de la gestión política de la Comisión un desarrollo mayor de las políticas sociales, apoyándose para ello en la Dirección General V, verdadera plataforma de lucha institucional contra los sectores más liberales de la Comisión.

La presencia de tres nuevos Estados de tradición progresista y con avanzada política social (Austria, Suecia y Finlandia) ha dado un menor juego del esperado, al coincidir con el ascenso de la derecha en Austria, a la presencia muy periférica de Finlandia con escaso peso político y al proceso de cierta reducción del Estado de Bienestar social en Suecia, que en todo caso se encuentra muy por encima de la media de la Unión Europea. Aun así, los Gobiernos socialdemócratas suecos han sido defensores de las políticas sociales en los debates comunitarios de estos años.

La marcha de Delors y el giro a la derecha en la mayoría de los Estados de la Unión, con Gobiernos conservadores sustituyendo a socialistas, unido al menor dinamismo del presidente democristiano de la Comisión, Jacques Santer, frenaron en la mitad de la década de los 90 las expectativas abiertas con el Tratado de Maastricht.

En todo caso, cada vez se evidenciaba con más claridad que el núcleo duro de la resistencia conservadora estaba situado en los ámbitos de seguridad social, derechos sindicales en la empresa y políticas de inmigración.

Fuera del ámbito estricto de las instituciones comunitarias, en mayo de 1996 se aprobó por el Consejo de Europa la revisión de la Carta Social Europea de 1961. La reforma fue de gran alcance, incorporando nuevas materias y mejorando otras.

En la parte I, de derechos generales, se incluyen derechos de las personas con discapacidad, de las personas mayores, derechos familiares, de protección frente a la pobreza y exclusión social. En la parte II, en el art. 8, se recogen derechos de las trabajadoras en situación de embarazo; en el art. 15, los derechos de las personas discapacitadas; en el art. 23, los derechos de las personas mayores; en el art. 27, responsabilidades familiares e igualdad de trato; en el art. 30, la protección contra la pobreza y la exclusión social; en el art. 31, derecho a la vivienda.

La nueva Carta establece una serie de garantías en materia de vinculación, obligacio-

nes, cumplimiento, instrumentación y seguimiento, lo que ha supuesto que hasta el momento el Gobierno español no la haya ratificado.

#### *La Agenda Social y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*

El Tratado de Maastricht contemplaba una revisión del mismo hacia la mitad de la década de los 90.

Este acuerdo, más la incorporación de tres nuevos Estados y un cambio significativo en la política de Gran Bretaña, al sustituir el laborismo a un largo período de Gobiernos ultra conservadores, propiciaron los trabajos de actualización del Tratado, que culminaron con el nuevo Tratado de Ámsterdam en junio de 1997.

Este Tratado supuso un nuevo paso adelante en la dimensión social de la Unión, con dos hitos significativos: la incorporación del contenido del Protocolo 14 de política social aprobado en Maastricht en el texto consolidado del Tratado, con la inclusión de una referencia más explícita a la lucha contra la marginación social y la incorporación de un nuevo título sobre políticas de empleo.

Tuvo también una enorme importancia política el que Gran Bretaña aceptase ambas innovaciones, abandonando la peligrosa fórmula de Maastricht de autoexclusión del ámbito social.

La contrapartida de estos avances fue el mantenimiento de la cláusula de unanimidad en las decisiones del Consejo sobre las materias incluidas en el art. 3 del Protocolo 14 de Maastricht.

Una de las consecuencias más inmediatas e innovadoras del nuevo Tratado ha sido la elaboración de los Planes Nacionales de Empleo en todos los Estados miembros, con periodicidad y evaluación anual.

La sustitución de Jacques Santer por Romano Prodi al frente de la Comisión en el primer trimestre de 1999, supuso un nuevo relanzamiento de los proyectos políticos de la Unión. El Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 aprobó una decisión de gran calado político: la elaboración de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, mediante un procedimiento absolutamente innovador en la historia de la Unión, una convención en la que estuvieron presentes representantes del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

El proyecto de carta fue aprobado en el Consejo Europeo de Biarritz de octubre de 2000, firmándose en el Consejo de diciembre de 2000 en Niza.

La Carta puede ser considerada como un paso previo a una auténtica Constitución

de la Unión Europea. Buena parte de sus artículos tiene esa configuración de derechos constitucionales y tiene el valor de configurar por primera vez de forma integrada y unitaria toda la filosofía política de la Unión Europea.

Es evidente que para la legislación vigente y las prácticas políticas de los actuales 15 Estados de la Unión, el tratamiento que tienen estos derechos fundamentales no suponen una innovación significativa. Pero no tiene el mismo significado que sean derechos ya contemplados, con mayor o menor precisión en las legislaciones nacionales, a que tengan la condición de derechos fundamentales de la Unión.

Por otra parte, de cara a la ampliación a los diez nuevos Estados, es de suma importancia la reafirmación de unos derechos que en algunos casos o no están contemplados o no son adecuadamente respetados en buena parte de esos futuros miembros de la Unión.

El capítulo IV, denominado «Solidaridad», es el que recoge básicamente los temas referidos a la política social, laboral y sindical. El contenido es genérico y no contiene avances sustanciales en relación a la Carta comunitaria de derechos sociales fundamentales de los trabajadores de 1989. El art. 34 hace referencia a la seguridad social y ayuda social, siendo la innovación más interesante el reconocimiento a la ayuda social y ayuda a la vivienda, para garantizar una existencia digna a quienes no dispongan de recursos suficientes. El art. 35 reconoce el derecho a la protección de la salud. El art. 25 recoge los derechos de las personas mayores y el art. 26 el derecho a la integración de las personas con discapacidad.

Hay que subrayar que en el art. 52, al tratar el alcance de los derechos garantizados, se remite en cuanto a su ejercicio a los límites establecidos en los Tratados de la Unión. Por ello la CES, al margen de otras críticas concretas a las insuficiencias de la Carta, subrayó la necesidad de incorporar el texto de la misma al Tratado de la Unión, para conseguir su efectividad real. Lo que no fue posible en la revisión del Tratado que tuvo lugar en el Consejo Europeo de Niza.

Con anterioridad a la aprobación de la Carta, la Cumbre de Lisboa en marzo de 2000 definió las prioridades de la política social de la Unión Europea para los próximos cinco años. Lo que se ha denominado «Estrategia de Lisboa», centra los objetivos de la Unión en tres grandes líneas: crecimiento económico sostenible, más y mejores empleos, mayor cohesión social.

La Estrategia de Lisboa introduce el concepto de «método abierto de coordinación» como instrumento de aproximación de las políticas sociales de los Estados miembros, aunque estableciéndose, como elemento nuevo, indicadores cuantitativos y cualitativos y criterios de evaluación. Como en otras ocasiones, se repite esa realidad de avances evi-

dentos en la identificación e impulso de las políticas sociales, acompañados de importantes cautelas en su ejecución real, si bien en esta ocasión se incorporan instrumentos positivos de seguimiento.

La estrategia recoge diez ejes, dos de ellos directamente relacionados con la política social: la modernización de la protección social y el promover la integración social. La Estrategia de Lisboa ha sido posteriormente desarrollada en la denominada «Agenda Social» aprobada en la Cumbre de Niza.

De los ocho retos de la Unión Europea que se identifican en la Cumbre de Niza para los próximos cinco años, cuatro están directamente relacionados con la protección social: responder al envejecimiento de la población, reforzar la cohesión social, conseguir que la ampliación sea un éxito en el ámbito social y afirmar la dimensión social de la mundialización. Se asume, igualmente, el importante compromiso de seguimiento anual de su aplicación, a través de unos cuadros de indicadores y un informe de síntesis. Los indicadores se han ido perfeccionando en los sucesivos Consejos de la Unión.

Entre los retos de la Agenda Social, es especialmente significativo el de la garantía de mantener la dimensión social en el proceso de ampliación de los nuevos diez Estados.

Uno de los primeros resultados de la Estrategia de Lisboa y de la Agenda Social es la aprobación de planes nacionales de acción a favor de la inclusión social para el período 2001-2003, continuados posteriormente y, aunque han suscitado críticas muy generalizadas de la CES en relación a la mayoría de ellos, qué duda cabe que representan un nuevo paso adelante en la lucha contra la exclusión social en el ámbito de la Unión.

También como consecuencia de la Estrategia de Lisboa, en junio de 2000 se creó el Comité de Protección Social de la Unión Europea.

En el Consejo de Estocolmo de marzo de 2001 se aprobó un primer informe sobre la viabilidad a largo plazo de los sistemas nacionales de pensiones.

En el Consejo Europeo de Barcelona de junio de 2002 se estableció la obligación para los Estados miembros de fijar objetivos para 2010 en la reducción nacional de la pobreza y la exclusión social. También este Consejo aprobó un informe sobre el futuro de la asistencia sanitaria y de la atención de las personas mayores.

### *La Constitución Europea*

La Cumbre de Laeken en diciembre de 2001 aprobó la realización de un amplio debate sobre el futuro de la Unión Europea, recurriendo a una fórmula nueva, una amplia Convención que debería reflexionar y presentar propuestas sobre tres cuestiones básicas: acer-

car a los ciudadanos al proyecto europeo y a las instituciones europeas; estructurar la vida política y el espacio político europeos en una Unión ampliada y hacer que la Unión se convierta en un factor de estabilidad y en un modelo en la nueva organización del mundo.

El mandato inicial no apostaba de manera nítida por la elaboración de un texto constitucional en sentido estricto, sino más bien por una reorganización profunda de los Tratados de la Unión. La dinámica posterior de los trabajos de la Convención, con una clara voluntad política de la mayor parte de los partidos y personalidades presentes, ha desembocado en la elaboración de lo que se denomina «Una Constitución para Europa».

El texto, con un amplio consenso político en su redacción, fue presentado en el Consejo de Salónica en junio de 2003. El debate por parte del Consejo tuvo lugar en las Cumbres de Roma de octubre y diciembre de 2003, sin que se llegara a un consenso, debido a cuestiones procedimentales de representatividad y valor ponderado de los votos de algunos Estados miembros, sin duda importantes para los países afectados, como España, pero secundarios en el conjunto de la relevancia histórica del proyecto constitucional.

El texto tiene cuatro apartados básicos: I: Disposiciones fundamentales de la Constitución; II: Carta de los Derechos fundamentales; III: Políticas de la Unión; IV: Cláusulas finales; con un total de 465 artículos.

La valoración que se puede hacer del proyecto, lo resume muy bien un titular de Valery Giscard d'Estaing, compartido por Emilio Gabaglio: «Imperfecta..., pero inesperada». Si comparamos este proyecto con el Tratado de Roma de 1957, podremos considerar en sus justos términos el inmenso camino recorrido en tan sólo 46 años. Esta es otra Europa, que no tiene nada que ver con la Europa de los mercaderes.

La mera lectura del art. 3, Objetivos de la Unión, refleja nítidamente un predominio de los valores políticos y sociales sobre los económicos: economía social de mercado; pleno empleo; progreso social; nivel elevado de protección; combatir la marginación social y la discriminación; fomentar la justicia y la protección social; la igualdad entre mujeres y hombres; la solidaridad entre generaciones; la cohesión económica, social y territorial, etc. Unos objetivos similares a lo que ha sido la tradición socialdemócrata europea.

Si lo comparamos con el modelo de Europa que defienden los sectores progresistas, sociales, políticos y sindicales (aunque no en todos con el mismo entusiasmo, claridad e intensidad), concluiremos que es insuficiente y que aún queda mucho que avanzar.

En cambio, si lo comparamos con el modelo alternativo de Europa, es decir el modelo de los conservadores norteamericanos, que defienden sectores de la derecha y de la patronal europea, podremos valorar que el consenso logrado por los constituyentes es globalmente un avance muy positivo para el progreso político, social y económico de Europa.

Consenso nada desdeñable teniendo en cuenta el profundo cambio de correlación de fuerzas políticas que se ha producido en la Europa comunitaria en los últimos años, con un predominio rotundo de las fuerzas conservadoras y de los sectores más reticentes a la profundización política de la Unión Europea.

Por otra parte, al igual que ya indicaba en relación a la Carta de Derechos Fundamentales, el que este proyecto de Constitución no contenga muchos avances sustanciales respecto a la realidad nacional de los actuales quince Estados miembros, no puede hacernos olvidar las tendencias involucionistas de algunos Gobiernos como los de Austria, España, Italia o Dinamarca, o los feroces ataques de sectores empresariales a las conquistas en derechos sociales o sindicales.

Igualmente, en lo que se refiere a los diez nuevos socios, en determinados aspectos están lejos de cumplir los derechos recogidos en el proyecto. En este sentido, la Constitución evitaría un riesgo futuro de equiparación a la baja de los derechos sociales, al fijar al menos un suelo de derechos básicos.

Un primer dato significativo es la inclusión en el capítulo II del proyecto de Constitución del texto de la Carta de los Derechos Fundamentales, que era un objetivo central de la CES desde la aprobación de la Carta en Niza en diciembre de 2000.

En segundo lugar, el proyecto mantiene y consolida todos los avances de integración política y de cohesión social logrados en los últimos quince años. En este sentido se contemplan las competencias en materia de servicios públicos o la coordinación de las políticas en el campo social, incluida la sanidad pública.

En tercer lugar se potencia el reconocimiento del papel de los agentes sociales y la apuesta por el diálogo social.

Las políticas sociales y de cohesión económica y social serán competencias compartidas. En la protección y mejora de la salud, la función de la Unión será de apoyo, coordinación y complementariedad.

Ya en otros aspectos, conviene resaltar el reforzamiento en el proyecto de Constitución del papel del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo.

Al texto constitucional se le pueden hacer objeciones específicas y otras de carácter más general, como las que podríamos realizar a la mayoría de los textos constitucionales, que a veces adolecen en su redacción de falta de precisión o concreción operativa.

Entre las objeciones más específicas destacan el mantenimiento de la cláusula de unanimidad para determinadas políticas sociales (en especial la seguridad social) y para la fiscalidad.

En la apertura de la Presidencia irlandesa en enero de 2004, tanto Romano Prodi como

el jefe de Gobierno irlandés han reiterado su deseo de desbloquear la paralización del proceso de aprobación de la Constitución. La desaparición de Aznar y una presidencia comunitaria más responsable que la italiana podrían lograr ese objetivo en los próximos meses.

Aunque sería un escenario demasiado pesimista e incongruente con lo que han sido las tendencias de los últimos diez años en la vida de los organismos comunitarios, tampoco hay que descartar o una revisión recortada del actual proyecto de Constitución, desnaturalizando sus aspectos más progresistas, o una prolongación indefinida de los debates, que también sería muy negativo, ya que los nuevos miembros de la Comunidad no van a ser especialmente proclives al impulso de este proyecto de Constitución.

En todo caso, recorrer la historia de los cuarenta y siete años transcurridos desde la firma del Tratado de Roma, nos lleva a la conclusión de que el camino ha sido muy difícil, con un proceso muy complejo, en el que durante casi treinta años, desde el principio hasta la mitad de los años 80, predominó de manera absoluta el aspecto económico y que tan sólo en los últimos quince años ha experimentado un cambio radical, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, transformándose el proceso de unión económica en unión política y social.

### Armonización, convergencia y método abierto de coordinación

Como ya hemos indicado en el capítulo anterior, aunque en el texto del Tratado de Roma ya figuraba el objetivo de favorecer la «armonización» de los sistemas sociales, esta pretensión estuvo aparcada durante los primeros veinticinco años de existencia de la Comunidad Europea.

Por el contrario, desde los primeros momentos de la CEE, el planteamiento predominante fue el carácter meramente subsidiario de la normativa y políticas comunitarias en el ámbito de la política social.

Este principio de subsidiaridad, que remite a los Estados miembros la competencia y responsabilidad de regular las políticas sociales, ha sido el gran argumento esgrimido por la patronal y los sectores más conservadores, cada vez que en los organismos comunitarios surgían propuestas de reglamentos, directivas, recomendaciones, etc.

La defensa de la subsidiaridad refleja un rechazo hacia un modelo propio de desarrollo social de la Unión y la negativa de sectores de la derecha y la patronal a que el Estado de Bienestar Social se configure como una seña de identidad de la Unión Europea, que consolide de manera irreversible los avances sociales que no han podido evitar en cada uno de los Estados miembros.

A pesar de ello, como también se ha comentado en el capítulo anterior, a partir de la década de los años 80, los sectores más avanzados de la Comisión Europea, apoyados por los Gobiernos y grupos europarlamentarios más progresistas, impulsaron iniciativas para dar un contenido más social a la construcción de la Unión Europea, con una interpretación restrictiva del principio de subsidiaridad.

Uno de los primeros debates fue el retomar el objetivo de la «armonización» de los sistemas sociales, contemplado difusamente en el Tratado de Roma y en la resolución del Consejo de 1974.

En este debate pronto se hizo patente que los partidarios de la «armonización», entendida ésta como el desarrollo de una normativa comunitaria de carácter vinculante para los Estados miembros, ciertamente eran minoritarios y entre los que se encontraban los sindicatos del sur de Europa.

Desde sectores progresistas e incluso sindicales de los países más avanzados socialmente se suscitaron claras reservas hacia este planteamiento, temerosos de una armonización a la baja de las políticas sociales. Por el contrario, los partidarios de la armonización, por supuesto al alza, consideraban que en los Estados con mayores déficit sociales la armonización conllevaría compromisos de avances sustantivos.

La mayoría de los Gobiernos rechazaron la armonización, considerando que este criterio invadía las competencias de cada país en temas sociales, olvidando el papel marcadamente subsidiario que la Unión Europea debería tener en estas materias.

Es evidente que un proceso de armonización tendría una gran complejidad, dadas las diferencias estructurales entre los sistemas de protección social de cada país de la Unión, como se verá más adelante. Por ello, cualquier objetivo en esa dirección debería plantearse en un horizonte temporal dilatado. Pero también la unificación monetaria era un objetivo ambicioso y difícil, y se ha conseguido sin especiales dificultades y con resultados muy positivos en un plazo razonable de tiempo.

Los sectores sociales de la Comisión propusieron como alternativa más viable la «convergencia de sistemas de protección social», que fuera configurando unas grandes líneas y objetivos, para que pudieran ser desarrollados por cada Estado en el marco de sus competencias propias y en función de sus peculiaridades concretas.

A pesar de los notables avances en el terreno político que han supuesto los principales tratados firmados en la década de los años 90, ya comentados en el capítulo I, que fueron consolidando el que los temas sociales formen parte de la política de la Unión Europea, las reticencias de algunos Estados, y muy en especial del Reino Unido, han cuestionado en la práctica la concreción de las políticas de convergencia.

Como también se ha indicado, la Estrategia de Lisboa introduce el concepto de «método abierto de coordinación», que podríamos considerar como una «vía lenta» de convergencia, al que se le incorporan indicadores y memorias para hacer un mejor seguimiento de las evoluciones nacionales.

En estos años han sido evidentes las constantes tensiones entre los sectores económicos y los sectores sociales de la Comisión Europea. Al igual que sucede en la mayoría de los Gobiernos nacionales, los sectores económicos siguen siendo los más fuertes políticamente, sin embargo el «ala social», situada especialmente en la Dirección General V, sigue dando la batalla como buenamente puede, en un contexto nada fácil, con el apoyo externo de los sindicatos y otras ONG y movimientos sociales y con una actitud favorable del Tribunal de Justicia de Luxemburgo.

Mas allá de los debates conceptuales, lo que resulta indudable es la apertura de una vía de intervención cada vez mayor de la Unión Europea en las políticas sociales, soslayando las dificultades de aprobación de normativas, recurriendo para ello a la puesta en marcha de programas e iniciativas comunitarias, en materias como discapacidad, pobreza y exclusión social, juventud, mujer, inmigración: Horizon, Youthstar, Now, etcétera, actualmente englobados en el Programa Equal.

Estos programas comunitarios han desempeñado un papel importante, cuantitativa y cualitativamente, en el impulso de políticas sociales sobre todo en los países menos avanzados socialmente de la Unión Europea. Los recursos económicos han contribuido a cofinanciar actividades de las Administraciones Públicas estatales, regionales y locales y de las ONG. Además de difundir experiencias innovadoras y ejemplos de buenas prácticas de forma transnacional.

El futuro del «método abierto de coordinación», u otras nuevas fórmulas que se diseñen, está supeditado a lo que suceda con la Constitución y a cómo se encaje el proceso de ampliación, que se analizará en un capítulo posterior.

## La evolución de las políticas sociales nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea

### *La diversidad de políticas sociales y su difícil comparación*

A partir de la evolución descrita de las instituciones de la Unión Europea, ¿cuál ha sido su posible incidencia en las políticas sociales de los Estados miembros? ¿Hacia dónde han

ido las políticas sociales de los Estados? ¿Hay líneas o tendencias convergentes? ¿Existe un modelo homogéneo de Estado de Bienestar Social en la Unión Europea?

Para responder a estas cuestiones, lo primero que hay que tener presente es que los sistemas nacionales de bienestar social de los Estados miembros de la Unión no han sido homogéneos y respondían a factores internos diversos como desarrollo económico, sistema impositivo, distribución de competencias político-administrativas, modelos y formas de gestión, evolución demográfica, papel social de las familias, actividades de las organizaciones solidarias y del voluntariado, presencia de la iniciativa privada, inmigración, etcétera. Por ello, cualquier comparación entre Estados debe hacerse con cuidado y evitando conclusiones esquemáticas.

Hasta la fecha, los organismos de la Unión Europea no han sido capaces de elaborar estudios amplios y detallados, de carácter cuantitativo y cualitativo, comparando el desarrollo de los sistemas de protección social de los quince países miembros de la Unión.

La forma más habitual de comparar el desarrollo y las tendencias de las políticas de bienestar social entre los Estados de la Unión Europea ha venido siendo tomar como referencia el indicador del gasto social e ingresos en relación al PIB, debido a que es donde disponemos de más y mejores datos elaborados por los organismos especializados de la UE. Por ello, la mayoría de los análisis comparativos existentes en la actualidad ha seguido esta orientación.

Sin embargo, a la hora de analizar este tipo de indicadores de gastos e ingresos hay, igualmente, que relativizar las comparaciones en función de otros indicadores sociales, económicos y demográficos, y también tener presente que, aunque las estadísticas de gasto social e ingresos en la Unión Europea se perfeccionan continuamente y han ido mejorando en los últimos años, la fiabilidad de algunos datos y países, por diversas razones, puede ser menor que la de otros.

Tampoco podemos olvidar que especialmente en los países del sur de Europa hay una proporción de economía sumergida, no contabilizada en los PIB oficiales, que oscila entre el 15% y el 25% de los PIB reconocidos. Este importante volumen de economía sumergida sesga la valoración de los datos de gasto social en relación al PIB.

Con todos los matices anteriores, los datos suministrados por la Unión Europea (EUROSTAT/SEEPROS) se convierten en la referencia más comúnmente empleada, con los pros y contras que sin duda tienen.

En primer lugar, las series históricas tienen como punto de partida el año 1980, salvo para los Estados que se incorporaron en la década de los 90, en los que las series se inician en 1990.

A lo largo de los años, la Unión Europea ha ido perfeccionando sus estadísticas, modificando los grandes conceptos en que se agrupan las políticas sociales, integrando nuevas partidas presupuestarias. Por ello, los cambios en los datos han sido muy frecuentes, aunque el sentido global de la evolución general de la Unión Europea y de cada uno de los países no ha experimentado alteraciones sustanciales. La fiabilidad de los datos de las estadísticas suministrados por cada país debe darse por supuesta, lo que no es óbice para que haya carencias en el proceso de elaboración de los mismos. Aun así, hay evoluciones, especialmente la de Grecia, que resultan sorprendentes.

Uno de los ejemplos más relevantes ha ocurrido con el gasto en la función supervivencia, del que se han desgajado a partir de 1990 los correspondientes a las personas mayores de 65 años, que han pasado a integrar los gastos en la función vejez.

Las modificaciones de datos, aunque con menor intensidad, se siguen produciendo todos los años, si bien prácticamente ya no afectan a los correspondientes a la década de los 80.

Por otra parte hay que tener presente que no es homogénea la presentación de la información de cada país en relación a los ejercicios presupuestarios más recientes, ya que mientras para unos los datos son definitivos, en otros son avances provisionales.

También hay que tener en cuenta que en los últimos años ha habido importantes modificaciones en el cálculo del Producto Interior Bruto, que por ejemplo en lo que se refiere a España ha supuesto una sensible elevación del mismo, lo que ha influido negativamente en la evolución de la proporción de gasto social en relación con el PIB, factor este que se suma al notable crecimiento que, de por sí, ha tenido el PIB español.

En sentido diferente, el volumen de economía informal o sumergida de un país reduce el PIB identificado y sobrevalora el gasto social en relación al mismo. Como ya se ha indicado, ésta es una realidad más extendida en los Estados mediterráneos, lo que en términos de gasto social real supone que éste es aún más reducido de lo que ya aparece en las comparaciones con los países del centro y norte de Europa, cuyo PIB identificado es más real que el de los países mediterráneos.

### La evolución del gasto total en protección social en la Unión Europea

En los veinte años transcurridos entre 1980 (primeros datos disponibles) y 2000 (últimos hechos públicos), la media de gasto social de la Unión Europea ha pasado del 24,3% del PIB al 27,3%, con un crecimiento de 3 puntos.

La evolución ha tenido dos fases repetidas. Crecimiento lento pero sostenido desde 1980 a 1985, suave descenso desde 1986 a 1989, nuevo crecimiento, algo más intenso, desde 1990 a 1993 y nuevo descenso, aunque muy suave, desde 1994 a 2000.

Las fases no guardan relación con tendencias políticas predominantes en los Gobiernos de los países de la Unión. Si deducimos del total del gasto social el gasto en desempleo, la evolución es muy similar, por lo que tampoco se puede deducir que el auge o el reflujo del gasto social esté muy condicionado por la incidencia de los períodos de crisis económica y de mayor gasto en políticas de empleo.

En este período cinco Estados han disminuido relativamente su gasto social en relación al PIB: Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Irlanda y Suecia; aunque dos de ellos, Holanda y sobre todo Suecia, se mantienen en la media o por encima de la media comunitaria. El resto de los Estados crece, desde porcentajes muy pequeños (Alemania, Finlandia y Dinamarca, que en todo caso están por encima de la media) hasta crecimientos muy importantes en Estados que estaban muy alejados de la media comunitaria y que se han aproximado a ésta, como Portugal (+9,9 puntos del PIB), Grecia (+16,7 puntos del PIB), aunque en el caso de este último país hay un salto muy brusco de casi 7 puntos del PIB en 1990, no suficientemente explicado en la evolución de las estadísticas de Eurostat.

España, con un crecimiento de 1,9 puntos del PIB, se sitúa en la banda media de crecimiento, por encima de Dinamarca, Alemania o Finlandia, pero por debajo de Francia (+4,4 puntos del PIB), Italia (+5,8 puntos del PIB), Austria (+2 puntos del PIB) o Reino Unido (+5,2 puntos del PIB).

Es evidente que la relación gasto social/PIB es un indicador, muy significativo, pero que obvia la evolución del crecimiento del PIB, por tanto penaliza relativamente a los Estados que han tenido un mayor crecimiento del PIB, como es el caso de España. Por ello, las estadísticas de Eurostat utilizan de forma complementaria otro indicador que es «gasto social por habitante en unidades de paridad de compra» .

Esta información matiza los datos anteriores, resaltando mejor los esfuerzos de cada país para mejorar su protección social. Todos los Estados han tenido una evolución positiva, desde Grecia con un crecimiento del 825% hasta Alemania con un crecimiento del 190% (Austria, Suecia y Finlandia, con crecimiento positivo, al haberse incorporado a la UE en la década de los 90, figuran en las estadísticas sólo desde 1990, por tanto con datos no homogéneos en relación a los demás Estados).

España, con un crecimiento del 304%, se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, que ha sido del 267%, por delante de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia y Holanda, pero por detrás de Grecia (con todas las reservas antes indicadas), Portugal,

Italia, Reino Unido, Luxemburgo e Irlanda (que igualmente ve matizado su descenso al último lugar del gasto social que se indicaba en los datos anteriores).

Otra fórmula de medición de la protección social es la tendencia evolutiva de cada país en relación a la media comunitaria. Seis Estados han tenido una evolución negativa (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Francia, Holanda y Suecia); de los ocho con evolución positiva destacan nuevamente Grecia, Portugal, Luxemburgo, Irlanda, Italia y Reino Unido. Se sitúan con avances más moderados España y Austria. Finlandia se ha mantenido estable.

Por otra parte, la inflación en estas dos décadas ha sido un factor importante en la UE, con incidencia muy diversa entre unos y otros Estados. Por ello, un criterio interesante para valorar el esfuerzo en protección social es seguir la evolución del gasto social por habitante a precios constantes, situados éstos en 1995.

Todos los Estados han incrementado su gasto social por habitante en términos reales, habiendo aumentado la media de la UE en un 15%.

La horquilla oscila entre Portugal con un 61,5% de crecimiento real, seguido por Luxemburgo con el 53,5%, por Austria con el 39% e Irlanda con el 38%, hasta Italia con un crecimiento negativo del -18,3%. España ha tenido una evolución negativa de -4,9%, quedando en antepenúltimo lugar, sólo por delante de Italia y Suecia (-10,2) y casi igual que Finlandia (-4,8%).

Las primeras conclusiones que podemos hacer, respondiendo a la pregunta que hacíamos en el apartado anterior, aunque requieren muchas matizaciones, sí marcan una línea evidente:

- A pesar de las dos crisis económicas que han coincidido con estas dos décadas finales del siglo XX, la Unión Europea ha seguido mejorando sus políticas de protección social.
- En ese crecimiento positivo se observa una desaceleración en los últimos años.
- Los países del sur de la Unión Europea, que partían de un diferencial muy importante en protección social, han hecho un notable esfuerzo, de manera muy especial Grecia y Portugal, aunque puede haber alguna reserva sobre la fiabilidad de los datos.
- Los Estados con un nivel de desarrollo de la protección social más alto están desacelerando de forma más nítida la tendencia de crecimiento positivo.
- La legitimación política del Estado de Bienestar Social es tan intensa en los Estados de la Unión Europea que ni siquiera un largo período de Gobiernos neoliberales, como es el caso de Reino Unido, ha podido recortar el gasto social (cuestión diferente puede ser la posible constatación del deterioro de la calidad o la privatización de la gestión de políticas sociales públicas).

### *Evolución del gasto por funciones en relación al PIB*

A la hora de examinar los grandes capítulos de gasto social por funciones según la metodología SEEPROS de Eurostat, hay que insistir en que las estructuras político-administrativas y la configuración legal de las políticas sociales no son homogéneas entre los quince Estados de la Unión Europea. Por ello, la distribución de los grandes capítulos de la política social o funciones de las estadísticas comunitarias no siempre tienen un adecuado encaje en los ámbitos concretos de cada país en particular. En los últimos años se han desarrollado los subapartados de cada gran capítulo, para hacer más fácilmente identificable el reflejo de cada política nacional. Aun así, se producen algunas distorsiones de presentación y comparación, pero que en ningún caso deben afectar a los grandes datos generales.

### *Función enfermedad*

La media comunitaria apenas ha aumentado en las dos décadas, pasando del 6% del PIB al 7,2%. En la década de los 80 se mantuvo prácticamente sin crecimiento, elevándose en la primera mitad de la década de los 90, para reducirse ligerísimamente en la segunda mitad de dicha década. La horquilla de gasto no es excesiva, desde un máximo en Suecia con el 8,6% a un mínimo del 5,1% en Luxemburgo.

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, 5,8%, y con un crecimiento menor que la media comunitaria, 0,9 puntos del PIB en España frente a un crecimiento medio de la UE de 1,2 puntos, por delante de Dinamarca, Irlanda y Luxemburgo. La evolución ha sido muy similar a la comunitaria, con un crecimiento en la primera mitad de la década de los 90 y un ligero retroceso en la segunda mitad.

### *Función invalidez*

En esta función apenas ha habido oscilaciones en las dos décadas, manteniéndose en el 2,1% del PIB. La horquilla es relativamente amplia, desde un máximo del 3,8% en Suecia hasta un mínimo del 0,7% en Irlanda.

España se sitúa por debajo de la media, con un crecimiento de 1 décima en las dos décadas, estando por delante de Grecia, Irlanda e Italia.

### *Función vejez*

La evolución de la media comunitaria ha sido un claro crecimiento de 3 puntos del PIB, pasando del 7,9% al 10,9%, con una tendencia sostenida de incremento durante

todo el período, consecuencia evidente de la evolución del envejecimiento. La horquilla es relativamente abierta, con dos notabilísimas desviaciones: Irlanda, con tan sólo el 2,6% del PIB, e Italia, con el 12,8%.

España se sitúa dos puntos y medio por debajo de la media comunitaria, pero con un notable crecimiento de 2,9 puntos en el periodo, casi igual al crecimiento de la media comunitaria, estando por delante de Luxemburgo, Portugal, Irlanda y Finlandia.

### *Función alojamiento*

Dentro de lo limitadísimo que es el gasto en esta función, la tendencia ha sido de crecimiento lento pero sostenido, pasando del 0,2% del PIB al 0,6%. La horquilla, aunque no muy amplia, está condicionada por la existencia de dos países, Portugal e Italia, sin gasto social en esta función y Bélgica que no tiene datos disponibles. En relación a los Estados que tienen gasto, Austria y Luxemburgo se sitúan en los mínimos con el 0,1% del PIB y Reino Unido en el máximo con el 1,5%.

España, con el 0,2%, está por debajo de la media comunitaria, al mismo nivel que Alemania y sólo por delante de Luxemburgo y Austria.

### *Función empleo*

La media comunitaria, aunque ha tenido oscilaciones en las dos décadas, con repuntes en los dos períodos de crisis económica, primeros años 80 y primeros años 90, el crecimiento total ha sido de 0,4 puntos del PIB, pasando del 1,3% al 1,7%. La horquilla es relativamente amplia, como consecuencia de los muy diversos sistemas de protección al desempleo que hay en la UE, desde un 3% de Dinamarca y Bélgica a un 0,4% de Italia, y no siempre está directamente relacionada con la situación de paro existente en cada país, sino sobre todo con la intensidad de la protección al desempleo. Así, por ejemplo, Dinamarca y Bélgica están en el 3% y Grecia y Portugal en el 1,6% y 0,8% respectivamente.

Es en esta función en la única que el gasto social de España está por encima de la media comunitaria, 2,4%, y aunque en el año 2000 se situaba por debajo del porcentaje de 1980 experimentó un crecimiento sostenido desde 1980 a 1993, año en que llegó a doblar el gasto medio comunitario (5,1% del PIB en España frente al 2,7% de la UE). A partir de 1993 se inició un paulatino descenso, en consonancia con las sucesivas reformas normativas que afectaron a las prestaciones por desempleo y a la disminución del desempleo.

### *Función supervivencia*

Esta es una función en la que ha habido un retroceso en la evolución del gasto en la media comunitaria, pasando del 2,1% del PIB al 1,3%. La horquilla oscila entre un máximo del 2,8% en Austria a un 0% en Dinamarca y un 0,5% en Alemania.

Significativamente tres Estados mediterráneos tienen un mayor gasto relativo (Francia el 1,7%, Portugal el 1,5% e Italia el 2,6%), mientras los Estados anglosajones y nórdicos tienen un menor gasto relativo, lo que se acentúa más aún si lo vinculamos a la totalidad de su gasto social (Dinamarca el 0,0%, Alemania el 0,5%, Finlandia el 1%, Reino Unido el 1,1%, Suecia el 0,7% y Luxemburgo el 0,6%).

España se sitúa por debajo de la media comunitaria, con un descenso de 1 punto, desde el 1,8% al 0,8%, estando por delante de Dinamarca, Luxemburgo, Alemania y Suecia y en el mismo nivel que Irlanda y Grecia.

### *Función protección a la familia*

Igualmente se trata de una función en la que, aunque ligerísima, ha habido una disminución del gasto social en la media comunitaria, pasando del 2,4% al 2,1%. La horquilla es relativamente amplia, desde un 3,7% en Dinamarca a un 0,5% en España.

Al revés de lo que sucedía en la *función supervivencia*, el gasto de los Estados mediterráneos, con la excepción de Francia, se sitúa muy por debajo de la media comunitaria (España el 0,5%, Portugal el 1,1%, Grecia el 1,9% e Italia el 0,9%), mientras los países nórdicos se sitúan notablemente por encima de la media (Suecia el 3,4%, Finlandia el 3,1%, Dinamarca el 3,7% y Luxemburgo el 3,4%).

España se sitúa en el último lugar y además ha tenido una sustancial reducción en este período, pasando del 0,8% del PIB al 0,5%.

### *Función exclusión social*

Esta función aparece reflejada estadísticamente sólo desde el año 1990, con un escásimo gasto social que apenas se ha incrementado en una décima en los 9 años considerados, pasando del 0,3% del PIB al 0,4%. La horquilla es relativamente pequeña, aunque significativa, desde un máximo del 1,4% en Holanda a un 0% en Italia.

Nuevamente aparece la gran disparidad entre los Estados del sur (España el 0,1%, Italia el 0%, Portugal el 0,3% y Grecia el 0,6%) y los países nórdicos (Holanda el 1,4%, Suecia el 0,8%, Dinamarca el 1%). Precisamente los países con mayores niveles relativos de pobreza son los que gastan menos en programas de exclusión social.

España, con el 0,1%, se sitúa en penúltimo lugar y con el mismo nivel de gasto que en 1990.

### *Evolución de los ingresos para protección social en la Unión Europea*

Con carácter previo hay que indicar que la homologación conceptual no es sencilla entre los quince Estados de la UE, a la hora de establecer las grandes partidas de ingresos debido a los muy diferentes sistemas de cotización, de imposición fiscal y de las propias características de las Administraciones Públicas como empleadoras.

#### *Ingresos procedentes de los empleadores*

La evolución de la media comunitaria ha sido de una ligera disminución, pasando del 11,9% del PIB al 11%, con una baja pronunciada en los años 1990-1993, período más agudo de la crisis económica.

La horquilla de diferencias es muy acentuada, en función de las características del sistema de protección social (universalista o contributivo) y de la propia función del sistema fiscal en relación a la protección social. El mínimo de aportaciones es Dinamarca con el 2,9% del PIB, seguida de Irlanda con el 3,8%, y el máximo Bélgica con el 14,7%, seguida de Suecia con el 14,4% y Francia con el 14%.

España se sitúa ligeramente por encima de la media comunitaria, 11,7%, por debajo de tres países, Suecia, Bélgica, Francia.

#### *Ingresos procedentes de las Administraciones Públicas*

La evolución de la media comunitaria ha sido un claro incremento de 2,9 puntos del PIB, pasando del 7,3% al 10,2%. La horquilla, también muy amplia, guarda una cierta relación con lo indicado en relación a los ingresos procedentes de los empleadores, desde un 20,6% del PIB en Dinamarca a un 4,8% en Holanda.

España, con el 6% del PIB, se sitúa en el penúltimo lugar, si bien en estas dos décadas casi ha duplicado el esfuerzo de aportación de las Administraciones, pasando del 3% al 6%. Los demás países del sur mediterráneo, que también tenían baja aportación de las Administraciones Públicas, han tenido notables crecimientos superando la media de aportación que tiene España; así Francia ha pasado del 4,6% al 9,4%, Portugal del 3,3% al 8,6%, Italia del 5,1% al 10,4% y Grecia del 0,5% al 8%.

#### *Ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios*

La media comunitaria se ha incrementado ligeramente, pasando del 5,8% del PIB al 6,4%. La horquilla es también importante, desde un máximo del 13,1% en Holanda hasta la mínima del 2,3% de Irlanda.

España, con el 3,6% del PIB, se mantiene en el antepenúltimo lugar, sólo por delante de Irlanda, Finlandia y Suecia.

La tendencia mayoritaria ha sido el incremento de las aportaciones de trabajadores y usuarios, hasta duplicarse en algunos países: Dinamarca del 0,7% al 6,5%, Reino Unido del 3,7% al 5,9%, Suecia del 0,8% al 3,1%, Portugal del 2,4% al 3,9%, Italia del 3% al 3,9%, Grecia del 3,5% al 6,2%, Bélgica del 5% al 6,7%, Austria del 6,7% al 7,7%.

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA**  
(CUADRO 1)

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINUNIDO	AUSTRIA	FINLANDIA	SUECIA
1980	24,3	28,0	28,7	28,8	9,7	18,2	25,3	12,8	20,6	19,4	26,5	30,1	26,5	30,1	21,6	
1985	26,0	29,3	27,8	28,4	15,4	19,9	28,8	14,1	23,6	22,5	23,1	31,6	24,3	31,6	24,3	
1990	25,5	26,4	28,7	25,4	22,9	19,9	27,9	15,2	18,4	24,7	22,1	32,5	23,0	26,7	25,1	33,1
1995	28,3	28,1	32,2	28,9	22,3	22,1	30,7	22,1	18,9	24,8	23,7	30,9	28,2	29,6	31,8	35,5
1996	28,4	28,6	31,4	29,9	22,9	21,9	31,0	21,2	17,8	24,8	24,0	30,1	28,1	29,5	31,6	34,7
1997	28,0	27,9	30,4	29,5	23,3	21,2	30,8	21,4	16,7	25,5	22,6	29,4	27,5	28,8	29,3	33,8
1998	27,6	27,6	30,2	29,3	24,2	20,6	30,5	22,1	15,5	25,0	21,7	28,4	26,9	28,4	27,3	33,4
1999	27,5	27,4	29,8	29,6	25,5	20,2	30,2	22,6	14,8	25,3	21,8	28,0	26,5	28,8	26,7	32,9
2000	27,3	26,7	28,8	29,5	26,4	20,1	29,7	22,7	14,1	25,2	21,0	27,4	26,8	28,7	25,2	32,3
Suma	3,0	-1,3	0,1	0,7	16,7	1,9	4,4	9,9	-6,5	5,8	-5,5	-2,7	5,2	2,0	0,1	-0,8

**GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN LA UE SIN GASTO EN DESEMPLEO EN RELACIÓN AL PIB**  
(CUADRO 2)

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINUNIDO	AUSTRIA	FINLANDIA	SUECIA
1980	23,0	24,5	25,2	27,8	9,5	15,5	23,7	12,5	18,8	19,0	25,9	28,3	20,7	28,1	21,6	
1985	24,0	24,9	23,8	26,9	15,1	16,3	26,3	13,8	19,9	21,8	22,2	28,1	21,6	21,7	25,5	23,6
1990	23,7	23,0	24,4	23,9	22,0	16,4	25,6	14,8	15,8	24,1	21,5	29,9	21,7	25,5	23,6	
1995	26,0	24,6	27,6	26,4	21,3	18,6	28,4	21,0	16,1	24,1	23,0	28,0	26,7	28,0	27,4	31,7
1996	26,2	25,1	27,2	22,3	22,0	18,8	28,7	20,1	15,2	24,1	23,2	27,3	26,8	27,9	27,3	31,2
1997	26,0	24,5	26,7	27,0	22,3	18,3	28,5	20,4	14,5	24,9	21,8	26,9	26,5	27,3	25,5	30,4
1998	25,7	24,3	26,8	26,8	23,1	17,9	28,3	21,2	13,6	24,4	21,0	26,5	26,0	26,8	24,1	30,4
1999	25,7	24,2	26,6	27,1	24,1	17,7	28,1	21,9	13,2	24,8	21,3	26,4	25,6	27,4	23,8	30,3
2000	25,6	23,7	25,8	27,1	24,8	17,7	27,8	21,9	12,8	24,8	20,3	26,1	26,0	27,4	22,6	30,2
SUMA	3,0	-1,3	0,8	0,7	16,7	1,9	4,4	9,9	-6,5	5,8	-5,5	-2,7	5,2	2,0	0,1	-0,8

**GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL: % SOBRE LA MEDIA DE LA UNIÓN EUROPEA**  
(CUADRO 3)

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINUNIDO	AUSTRIA	FINLANDIA	SUECIA
1980	100	126	128	144	26	55	112	31	53	84	129	137	87	114	104	123
1985	100	119	123	131	37	55	126	30	57	91	119	128	94	114	104	123
1990	100	109	117	116	54	60	118	38	54	103	136	130	93	109	96	136
1995	100	112	135	113	52	61	113	55	79	91	144	120	97	114	109	129
1996	100	112	134	114	54	61	110	52	75	91	144	115	99	114	108	125
1997	100	111	130	114	55	61	109	56	78	93	142	118	101	114	104	123
1998	100	111	129	113	59	59	109	58	75	94	142	119	101	114	100	123
1999	100	106	130	115	63	61	110	59	76	95	148	116	97	118	98	122
2000	100	105	126	114	66	60	110	60	77	97	150	114	98	120	96	120
% INCR.	-16,7	-1,6	-20,8	153,8	9,1	-1,8	93,5	45,3	15,5	16,3	-16,8	12,6	10,1	0,0	-11,8	

**EVOLUCIÓN DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL POR HABITANTE EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**  
EN UNIDADES DE PARIDAD DE COMPRA  
(CUADRO 4)

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	FINLANDIA	SUECIA
1980	1.679	2.124	2.149	2.419	436	920	2.052	524	884	1.415	2.174	2.296	1.465	2.296	1.465	
1985	2.683	3.196	3.292	3.525	991	1.464	3.394	815	1.528	2.432	3.187	3.444	2.519	3.444	2.519	
1990	3.709	4.026	4.323	4.295	2.009	2.208	4.390	1.411	2.002	3.806	5.035	4.804	3.465	4.804	3.465	5.044
1995	4.982	5.585	6.707	5.605	2.595	3.047	5.618	2.725	3.960	4.526	7.196	5.954	4.811	5.666	4.811	6.422
1996	5.251	5.891	7.023	5.962	2.822	3.212	5.794	2.746	3.918	4.795	7.551	6.059	5.218	5.996	5.661	6.567
1997	5.435	6.035	7.081	6.175	2.980	3.291	5.917	3.048	4.256	5.046	7.740	6.412	5.476	6.221	5.640	6.710
1998	5.591	6.208	7.235	6.313	3.288	3.313	6.108	3.230	4.217	5.242	7.916	6.650	5.644	6.356	5.593	6.876
1999	5.841	6.205	7.573	6.695	3.695	3.536	6.400	3.462	4.437	5.551	8.638	6.803	5.668	6.867	5.737	7.098
2000	6.155	6.458	7.754	7.025	4.032	3.713	6.748	3.675	4.748	5.943	9.235	7.004	6.048	7.396	5.925	7.637
% INCR.	267	204	261	190	825	304	229	601	437	320	325	205	313	83	67	51

**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL POR HABITANTE A PRECIOS CONSTANTES SOBRE UN ÍNDICE 100 EN 1995**  
(CUADRO 5)

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	FINLANDIA	SUECIA
1991	94,5	81,9	78,7	79,4	128,8	115,4	84,9	78,7	88,0	138,2	76,8	86,5	99,7	79,7	104,9	117,2
1995	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
1996	101,7	102,3	99,9	104,1	104,5	101,5	101,2	99,1	101,0	102,4	104,2	99,6	102,6	101,2	101,7	99,3
1997	102,6	102,8	99,3	102,9	111,4	102,5	102,1	105,5	106,5	107,5	107,1	100,7	104,6	101,7	100,6	98,6
1998	104,4	104,6	100,4	104,9	120,3	104,3	104,4	115,0	110,2	107,9	109,2	101,0	106,3	104,0	100,0	100,7
1999	106,9	106,8	101,7	107,6	131,6	106,8	106,4	122,6	116,6	110,6	115,7	102,1	107,9	108,9	100,3	103,9
2000	108,7	106,7	101,8	107,9	142,6	109,7	107,0	127,1	121,4	112,9	117,9	104,6	113,8	110,8	99,9	105,2
% INC.	15,0	30,3	29,4	35,9	10,7	-4,9	26,0	61,5	38,0	-18,3	53,5	20,9	14,1	39,0	-4,8	-10,2

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 6)

**1. Función Enfermedad**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	6,0	5,8	7,5	7,9	1,5	4,7	6,3	3,3	7,2	4,4		5,9	7,3	4,8		
1985	6,0	5,7	6,0	7,7	1,5	4,5	6,9	4,4	6,7	4,8		5,3	6,3	4,5		
1990	7,1	6,6	5,6	7,8	5,3	5,6	7,5	4,1	6,0	6,6		6,9	5,4	8,7	5,3	6,7
1995	7,4	6,3	5,6	8,6	5,6	6,1	8,2	7,0	6,6	5,5		6,5	5,7	8,3	6,5	7,4
1996	7,3	6,7	5,4	8,6	5,5	6,2	8,3	5,9	6,0	5,6		6,6	6,0	7,8	6,4	7,2
1997	7,0	6,2	5,4	8,1	5,7	5,9	8,2	5,9	5,8	5,7		6,2	5,6	7,6	6,3	7,1
1998	7,0	6,3	5,7	8,0	5,7	5,8	8,2	6,1	5,6	5,7		6,0	5,3	7,5	6,5	7,2
1999	7,1	6,4	5,7	8,1	6,0	5,8	8,1	6,3	5,7	5,8		6,0	5,3	7,7	6,5	7,4
2000	7,2	6,3	5,7	8,1	6,8	5,8	8,2	6,2	5,5	6,1		5,8	5,1	7,5	6,7	7,2

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 7)

**2. Función Invalidez**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	2,1	2,5	2,4	2,5	0,9	1,4	1,5	1,6	1,2	1,4		3,3	6,8	1,8		
1985	2,2	2,8	2,3	2,6	1,8	1,6	1,6	1,8	1,5	1,5		3,0	6,7	2,1		
1990	1,9	1,9	2,8	1,5	1,8	1,5	1,7	2,2	0,8	1,7		3,8	2,7	5,1	2,0	1,8
1995	2,2	2,3	3,3	1,9	1,0	1,6	1,7	2,4	0,9	1,7		4,6	2,9	3,7	2,9	2,2
1996	2,2	2,4	3,3	2,1	1,1	1,6	1,7	2,4	0,9	1,7		4,5	2,9	3,5	2,8	2,2
1997	2,2	2,3	3,2	2,2	1,1	1,6	1,7	2,5	0,8	1,6		4,2	2,8	3,3	2,7	2,2
1998	2,2	2,3	3,4	2,2	1,1	1,6	1,7	2,4	0,7	1,5		3,8	2,6	3,2	2,6	2,3
1999	2,1	2,2	3,5	2,2	1,2	1,5	1,7	2,4	0,7	1,5		3,7	3,1	3,1	2,5	2,3
2000	2,1	2,2	3,4	2,2	1,3	1,5	1,6	2,6	0,7	1,4		3,4	2,8	3,0	2,4	2,3

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 8)

**3. Vejez**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	7,9	7,6	9,8	8,1	5,2	5,4	8,5	3,8	4,8	8,3		7,8	7,5	8,4		
1985	9,0	8,5	10,1	8,0	8,2	6,5	10,3	3,9	5,1	10,3		6,9	8,5	9,4		
1990	9,8	7,6	10,2	10,6	9,2	7,4	9,6	4,6	4,2	11,2		7,2	9,0	9,9	9,0	10,0
1995	10,8	8,5	11,8	11,3	10,7	8,5	10,8	6,9	3,7	12,6		8,9	9,4	9,5	10,6	10,8
1996	10,9	8,6	11,9	11,5	11,0	8,6	11,0	7,0	3,3	12,4		9,2	9,3	9,6	10,8	10,9
1997	11,0	8,6	11,6	11,4	11,1	8,5	11,0	6,6	3,1	12,9		8,5	8,8	9,6	11,0	10,8
1998	10,8	8,7	11,3	11,5	11,8	8,3	10,9	7,1	2,9	12,8		8,0	8,3	9,5	10,7	10,6
1999	10,9	8,6	11,0	11,5	12,0	8,2	10,9	7,4	2,7	12,9		8,1	7,9	9,6	10,8	10,7
2000	10,9	8,5	10,7	11,6	11,8	8,3	10,8	7,7	2,6	12,8		7,8	7,5	9,5	11,2	10,7

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 9)

**4. Función Alojamiento**

AÑO	UE	ESPAÑA	DINAMARCA	ALEMANIA	SUECIA	FRANCIA	IRLANDA	HOLANDA	AUSTRIA	REINO UNIDO	FINLANDIA	LUXEMBURGO	GRECIA
1980	0,2	0,4	0,2	0,2	0,4	0,8	0,3	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
1985	0,5	0,0	0,5	0,0	0,7	1,0	0,4	1,3	1,3	0,0	0,0	0,2	0,2
1990	0,3	0,1	0,7	0,2	0,8	0,6	0,3	0,1	1,3	0,2	0,0	0,0	0,5
1995	0,6	0,2	0,8	0,2	1,2	0,9	0,6	0,4	0,1	1,9	0,5	0,0	0,6
1996	0,6	0,3	0,7	0,2	1,1	0,9	0,6	0,4	0,1	1,9	0,4	0,0	0,6
1997	0,6	0,2	0,7	0,2	0,9	0,9	0,6	0,4	0,1	1,7	0,3	0,1	0,7
1998	0,6	0,3	0,7	0,2	0,8	0,9	0,5	0,4	0,1	1,6	0,4	0,1	0,7
1999	0,6	0,2	0,7	0,2	0,7	0,9	0,5	0,4	0,1	1,6	0,4	0,1	0,9
2000	0,6	0,2	0,7	0,2	0,7	0,9	0,4	0,4	0,1	1,5	0,4	0,1	0,8

*No hay datos disponibles de Bélgica. El gasto en Portugal e Italia es 0*

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 10)

**5. Función Empleo**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	1,3	3,5	1,0	0,3	2,7	1,6	0,3	1,8	0,4	0,6	1,8	0,9	2,7	2,7	2,7	2,7
1985	2,0	4,4	4,0	1,5	0,4	3,6	2,5	0,3	3,7	0,7	0,9	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
1990	1,8	3,4	4,3	1,5	0,9	3,5	2,3	0,4	2,6	0,6	1,5	0,6	2,6	1,3	1,3	1,2
1995	2,3	3,5	4,6	2,5	1,0	3,5	2,3	1,1	2,8	0,7	4,4	0,7	2,9	1,5	1,6	3,8
1996	2,2	3,5	4,2	2,6	0,9	3,1	2,3	1,1	2,6	0,7	4,3	0,8	2,8	1,3	1,6	3,5
1997	2,0	3,4	3,7	2,5	1,0	2,9	2,3	1,0	2,2	0,6	3,8	0,8	2,5	1,0	1,5	3,4
1998	1,9	3,3	3,4	2,5	1,1	2,7	2,2	0,9	1,9	0,6	3,2	0,7	1,9	0,9	1,5	3,0
1999	1,8	3,2	3,2	2,5	1,4	2,5	2,1	0,7	1,6	0,5	2,9	0,5	1,6	0,9	1,4	2,6
2000	1,7	3,0	3,0	2,4	1,6	2,4	1,9	0,8	1,3	0,4	2,6	0,7	1,3	0,8	1,3	2,1

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 11)

**6. Supervivencia**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	2,1	3,4	0,2	3,9	0,9	1,8	2,1	0,8	1,3	1,7	4,2	1,5	0,5	0,5	0,5	0,5
1985	2,2	3,5	0,0	3,7	1,7	1,9	2,2	1,0	1,6	2,2	3,5	1,4	0,4	0,4	0,4	0,4
1990	1,5	2,9	0,0	0,6	2,0	0,9	1,8	1,0	1,2	2,4	1,0	0,9	1,7	0,9	3,0	3,0
1995	1,3	2,9	0,0	0,5	0,5	0,9	1,8	1,4	1,1	2,6	1,2	0,9	1,6	1,0	3,0	0,8
1996	1,4	2,9	0,0	0,5	0,7	0,9	1,8	1,4	1,1	2,7	1,2	0,8	1,7	1,1	3,0	0,8
1997	1,4	2,8	0,0	0,5	0,7	0,9	1,8	1,8	1,0	2,8	1,1	0,7	1,6	1,1	2,9	0,8
1998	1,3	2,8	0,0	0,5	0,8	0,9	1,8	1,4	0,9	2,6	1,0	0,7	1,4	1,0	2,9	0,7
1999	1,3	2,7	0,0	0,5	0,8	0,8	1,7	1,4	0,8	2,7	1,0	0,7	1,4	1,0	2,8	0,7
2000	1,3	2,6	0,0	0,5	0,8	0,8	1,7	1,5	0,8	2,6	1,0	0,6	1,4	1,1	2,8	0,73

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 12)

**7. Función Protección a la Familia**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1980	2,4	3,0	3,0	2,8	0,3	0,8	3,1	0,9	2,3	1,4	2,6	2,5	2,7	2,7	2,7	2,7
1985	2,2	2,7	2,9	2,1	0,4	0,5	3,0	1,0	2,7	1,2	2,1	2,3	2,7	2,7	2,7	2,7
1990	1,8	2,3	3,3	1,8	1,6	0,3	2,7	0,9	2,0	1,0	3,3	2,3	1,7	2,0	2,7	2,7
1995	2,1	2,3	3,9	2,1	1,9	0,4	2,9	1,0	2,2	0,8	4,1	3,0	2,4	3,3	4,0	4,0
1996	2,3	2,3	3,8	2,7	1,9	0,5	2,9	1,0	2,2	0,8	3,8	3,0	2,4	3,1	3,7	3,7
1997	2,3	2,4	3,7	2,9	1,8	0,5	3,0	1,0	2,1	0,9	3,6	2,8	2,3	2,3	2,9	3,5
1998	2,2	2,4	3,8	2,8	1,9	0,5	2,8	1,0	1,9	0,9	3,4	3,0	1,2	2,3	2,7	3,5
1999	2,2	2,4	3,8	3,0	1,8	0,5	2,8	1,0	1,8	0,9	3,3	3,3	1,1	2,0	2,9	3,4
2000	2,1	2,3	3,7	3,0	1,9	0,5	2,7	1,1	1,7	0,9	3,1	3,4	1,2	1,8	3,0	3,4

**EVOLUCIÓN GASTO EN PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LA UNIÓN EUROPEA POR FUNCIONES**  
(CUADRO 13)

**7. Función Exclusión Social**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	PORTUGAL	IRLANDA	ITALIA	FINLANDIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	REINO UNIDO	AUSTRIA	SUECIA
1990	0,3	0,5	1,0	0,5	0,2	0,1	0,2	0,0	0,3	0	0,5	0,2	0,9	0,2	0,2	0,3
1995	0,5	0,7	1,4	0,6	0,2	0,1	0,4	0,1	0,3	0	0,6	0,2	1,5	0,2	0,3	1,0
1996	0,5	0,7	1,2	0,7	0,3	0,2	0,4	0,1	0,4	0	0,7	0,2	1,4	0,2	0,3	1,0
1997	0,4	0,4	1,2	0,6	0,3	0,2	0,4	0,1	0,3	0	0,7	0,2	1,3	0,2	0,3	1,0
1998	0,4	0,4	1,1	0,6	0,2	0,1	0,4	0,3	0,3	0	0,6	0,2	1,5	0,3	0,3	0,9
1999	0,4	0,4	1,1	0,6	0,5	0,1	0,4	0,3	0,3	0	0,5	0,2	1,4	0,2	0,4	0,8
2000	0,4	0,4	1,0	0,5	0,6	0,1	0,4	0,3	0,3	0	0,5	0,2	1,4	0,3	0,5	0,8

**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**  
(CUADRO 14)

**1. Ingresos procedentes de los empleadores**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	AUSTRIA	PORTUGAL	FINLANDIA	SUECIA	RUNIDO
1980	11,9	12,4	3,1	12,5	6,5	11,7	14,7	5,1	12,7	10,0	13,5	6,8	6,8	7,1	8,5	8,5
1985	11,7	12,1	3,1	12,2	8,1	10,7	15,4	5,3	12,5	8,5	12,0	7,1	7,1	7,1	8,3	8,3
1990	9,3	11,8	2,5	11,8	9,1	10,9	14,5	4,5	13,5	7,5	7,4	10,1	5,9	13,0	7,2	7,2
1995	11,3	14,3	3,6	11,8	8,9	11,0	14,3	4,3	12,8	6,7	7,4	11,1	7,7	12,0	14,4	7,5
1996	11,4	15,2	3,5	11,5	9,3	11,1	14,4	4,0	13,0	6,7	7,3	11,1	7,3	12,3	14,9	7,5
1997	11,1	14,8	2,9	11,4	9,2	11,1	14,3	3,9	13,2	5,9	7,1	10,9	7,6	11,5	14,2	7,5
1998	10,9	15,4	3,0	11,3	9,3	10,9	14,1	3,9	11,4	5,9	9,8	10,7	7,6	11,4	14,1	7,6
1999	10,9	15,7	3,1	11,3	9,8	11,0	14,2	3,8	11,3	5,9	9,8	10,7	7,8	11,3	12,8	7,8
2000	11,0	14,7	2,9	11,2	10,5	11,7	14,0	3,8	11,2	5,9	9,8	10,6	8,0	10,7	14,4	8,4

**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**  
(CUADRO 15)

**2. Ingresos procedentes de las Administraciones Públicas**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	AUSTRIA	PORTUGAL	FINLANDIA	SUECIA	RUNIDO
1980	7,3	9,5	25,4	8,1	0,5	3,0	4,6	13,2	5,1	9,2	7,4	3,3	3,3	3,3	11,0	11,0
1985	8,0	9,5	24,1	7,4	0,9	5,0	5,8	15,2	7,0	8,7	6,1	5,0	5,0	5,0	12,3	12,3
1990	9,4	6,8	25,4	6,8	7,6	5,2	4,8	10,8	6,7	10,5	9,3	9,6	5,4	11,9	10,9	10,9
1995	9,3	7,6	24,6	8,4	6,9	6,6	6,5	12,2	7,6	12,2	6,0	10,7	6,9	16,3	18,8	14,7
1996	9,5	7,8	23,5	9,2	6,8	6,2	6,7	11,5	7,5	12,1	5,8	10,4	8,2	15,7	17,6	14,4
1997	9,5	7,8	22,4	9,1	7,2	6,0	7,3	10,7	7,6	11,2	5,6	10,1	8,1	14,4	16,9	13,8
1998	10,0	7,5	22,2	9,4	7,2	6,0	9,5	9,8	9,7	11,0	5,4	9,9	8,1	13,5	16,6	12,8
1999	10,3	7,7	21,6	10,0	7,4	6,0	9,3	9,3	10,1	11,2	5,1	10,1	8,3	13,1	17,3	13,0
2000	10,2	7,5	20,6	9,9	8,0	6,0	9,4	8,8	10,4	11,3	4,8	10,1	8,6	12,2	17,0	13,0

**INGRESOS DE PROTECCIÓN SOCIAL EN RELACIÓN AL PIB EN LOS PAÍSES DE LA UNIÓN EUROPEA**  
(CUADRO 16)

**3. Ingresos procedentes de los trabajadores y usuarios**

AÑO	UE	BÉLGICA	DINAMARCA	ALEMANIA	GRECIA	ESPAÑA	FRANCIA	IRLANDA	ITALIA	LUXEMBURGO	HOLANDA	AUSTRIA	PORTUGAL	FINLANDIA	SUECIA	RUNIDO
1980	5,8	5,0	0,7	8,5	3,5	3,5	6,4	2,3	3,0	6,6	11,3	2,4	2,4	2,4	3,7	3,7
1985	6,4	7,3	1,2	8,9	4,6	3,6	7,4	2,9	3,5	6,5	13,5	2,4	2,4	2,4	4,7	4,7
1990	5,6	7,3	1,7	7,7	4,5	3,4	8,1	2,8	3,7	5,3	14,5	6,7	3,2	2,4	6,9	6,9
1995	7,2	6,5	4,8	8,4	5,6	3,7	8,3	2,7	4,4	5,7	15,1	7,8	3,8	4,9	2,0	6,8
1996	7,2	6,9	5,3	8,7	5,5	3,8	8,6	2,6	4,4	5,4	14,7	7,8	3,7	4,7	2,5	6,9
1997	7,2	6,7	6,1	8,8	5,6	3,7	8,1	2,4	4,4	5,2	15,0	7,8	3,8	4,4	2,9	7,2
1998	6,6	6,9	6,2	8,7	6,0	3,6	6,2	2,2	3,8	5,3	12,0	7,7	3,8	3,8	3,3	7,0
1999	6,5	6,8	6,4	8,6	5,9	3,6	6,2	2,3	3,8	5,9	12,9	7,7	3,8	3,8	3,3	6,6
2000	6,4	6,7	6,5	8,6	6,2	3,6	6,3	2,3	3,9	5,7	13,1	7,7	3,9	3,4	3,1	5,9

## Conclusiones

A modo de conclusiones de la evolución de las políticas sociales (gastos e ingresos), además de lo ya indicado en un apartado anterior, podemos decir:

### a) *En relación a la evolución del gasto*

- La participación en el PIB del total del gasto social, aunque con una evolución temporal con ciertos altibajos, se ha incrementado un 12,3% desde 1980 a 2000, con unas desviaciones sobre la media comunitaria de evidente importancia, desde un más 18,3% en la banda superior (Suecia) a un menos 48% en la banda inferior (Irlanda), aunque la mayoría de los países se sitúan en una banda intermedia, entre el 24% del PIB y el 30% del PIB.
- Se ha incrementado en un 20% la participación en el PIB del gasto en atención sanitaria, existiendo una cierta diversidad en el conjunto de países de la UE, con desviaciones, más o menos, del 20% en relación a la media comunitaria.
- La participación en el PIB del gasto en invalidez se mantiene constante, aunque hay una acentuada diversidad de niveles de gasto entre los Estados con desviaciones del, más o menos, 70% en relación a la media comunitaria.
- El mayor crecimiento se ha producido en políticas de vejez; es decir, básicamente en pensiones, con un crecimiento de su participación en el PIB de un 38%, también con elevadísimas desviaciones en relación a la media comunitaria de hasta un 76% por abajo (Irlanda) y un 17,4% por arriba (Italia), aunque la mayoría se sitúan en una banda intermedia entre el 9% del PIB y el 11% del PIB.
- En políticas de empleo, aunque con una evolución en sierra, la participación del gasto en el PIB ha tenido un claro crecimiento global del 30,7%, igualmente con desviaciones intensas en relación a la media comunitaria, de hasta un 76,4% por arriba (Bélgica y Dinamarca) y un 76,4% (Italia).
- La participación en el PIB del gasto en supervivencia, aun no siendo de los más importantes, ha tenido un claro retroceso, el 38%, igualmente con importantes desviaciones desde Estados que no tienen gasto en esta materia hasta los que tienen un 38% más que la media comunitaria.
- El gasto en las políticas de protección a las familias ha tenido una ligera disminución en la participación en el PIB, el 12,5%, con importantes desviaciones de la media comunitaria de hasta un 76,2% por abajo (España) hasta del 62% por arriba (Luxemburgo y Suecia).

- La participación en el PIB del gasto en exclusión social, siendo insignificante, ha tenido un crecimiento del 33%, en este caso desde 1990, siendo las desviaciones significativas, desde Estados que no destinan nada hasta países con una desviación por encima de la media comunitaria del 250% (Holanda).
- El gasto en las políticas de vivienda social, siendo también reducidísimo, ha tenido un crecimiento en su participación en el PIB del 200%, igualmente con países que no tienen gasto social en esta materia y países con una desviación por encima de la media comunitaria del 150% (Reino Unido).

En consecuencia, no podemos hablar de una situación absolutamente homogénea en las políticas de gasto social en la Unión Europea, aunque esta homogeneidad sería globalmente evidente si la relacionáramos con la situación de gasto social en los demás países del resto del mundo, salvo los restantes Estados de la OCDE, que no son miembros de la UE.

### b) *En lo que se refiere a la financiación del gasto en protección social*

- La aportación de los empleadores ha disminuido ligeramente en su participación en el PIB, el 7,5%, y las diferencias de aportación son importantísimas, consecuencia del modelo original de protección social de cada país, contributivo o universal.
- La participación en el PIB de las aportaciones de las Administraciones Públicas han tenido un crecimiento notable, 39,7%, siendo la situación igualmente muy diversa en función del modelo de protección social, prioritariamente universal o contributivo.
- La aportación de los trabajadores y usuarios ha crecido un 10,3% en su participación en el PIB, siendo también las diferencias muy pronunciadas, en función del modelo de protección social existente.

En consecuencia, se puede decir que el crecimiento del gasto social, 3 puntos del PIB, se ha financiado fundamentalmente mediante los 2,9 puntos del PIB que se han incrementado las aportaciones de las Administraciones Públicas; es decir, a través de la vía fiscal.

En definitiva, no podemos hablar de una situación absolutamente homogénea en las políticas de gasto social e ingresos en la Unión Europea, aunque esta homogeneidad sería globalmente evidente si la relacionáramos con la situación de los demás países del resto del mundo, salvo los restantes Estados de la OCDE que no son miembros de la UE.

## La ampliación de la Unión y el futuro de las políticas sociales

El futuro de las políticas sociales de la Unión está relacionado, por un lado, con la inmediata ampliación a diez nuevos Estados; por otro, con la presión que vienen haciendo sectores empresariales y políticos de la actual Unión para recortar las políticas sociales y en especial los sistemas públicos de pensiones y, por último, con la evolución de los presupuestos y fondos que la Unión destine a políticas sociales.

### *Las consecuencias de la ampliación en la política social de la Unión*

En abril de 2003, en la Cumbre de Atenas, se procedió a la firma del Tratado de Adhesión a la Unión Europea de diez nuevos miembros: República Checa, Estonia, Chipre, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Eslovaquia. Adhesión que entrará en vigor el 1 de mayo del presente año 2004. Así mismo se mantiene la solicitud de adhesión de otros tres Estados: Bulgaria, Rumanía y Turquía; con un calendario de adhesión que puede situarse en torno al año 2007. (Recordamos la no inclusión de Noruega, como resultado de un referéndum negativo, y la de Suiza. Otros Estados de la península balcánica tampoco han iniciado procesos de adhesión).

Hay dos posibles lecturas de los efectos del proceso de ampliación en las políticas sociales. Quienes lo interpretan como una vía de desnaturalización de la Unión, o al menos de difuminar los avances de integración logrados en la década de los 90, con la entrada de Estados que al no reunir las condiciones políticas, económicas y sociales de los actuales Estados miembros, van a ser una rémora para nuevos avances.

La otra interpretación, más positiva, tiene una visión más a largo plazo, de valorar las consecuencias políticas de la integración de toda Europa en un mismo modelo de sociedad, como referencia mundial frente al modelo de capitalismo norteamericano, al desarrollismo sin derechos de los países del sudeste asiático o a los países del Tercer Mundo atezados entre el liberalismo y las diversas formas de populismo.

Como muy bien se detalla en otro artículo de esta publicación, la situación de los diez futuros Estados miembros es bastante dispar, aunque tienen una característica común de muy inferior nivel de renta en relación con los actuales quince Estados miembros.

En mi opinión, la incidencia de la ampliación en la política social tiene tres componentes.

En primer lugar, la derivación de los Fondos comunitarios para políticas sociales de manera prioritaria hacia los nuevos estados miembros, en detrimento de España, Portugal, Grecia e Italia.

En segundo lugar, la mayor dificultad para avanzar en la convergencia de políticas sociales y para aprobar una normativa comunitaria social de signo avanzado, dadas las menores posibilidades de su cumplimiento por la mayor parte de los nuevos Estados miembros.

Por último, a pesar de que en la memoria histórica reciente de las sociedades de ocho de los diez nuevos miembros (excepto Chipre y Malta) está el papel protagonista de los poderes públicos en el desarrollo y garantía de las políticas sociales, hoy por hoy en buena parte de las sociedades y Gobiernos de esos antiguos países de economía centralizada tienen una gran incidencia mediática los espejismos de un modelo liberal de organización económica y social. Por ello es posible que no sea fácil su aceptación del tradicional modelo socialdemócrata, de altas prestaciones basadas en presión fiscal intensa que caracteriza al modelo social que inspira a la actual Unión Europea.

En este sentido no sería extraño que una buena parte de los Gobiernos de los nuevos Estados miembros se alinearan en temas sociales con los sectores más conservadores de los restantes quince países de la Unión.

### *¿Consolidar o reducir el Estado de Bienestar Social? El futuro de los sistemas de pensiones*

La evolución del gasto social de los quince Estados miembros de la Unión en los últimos diez años, comentado en el capítulo II, refleja que, aunque se haya producido una ligera desaceleración del crecimiento del gasto, hay una fuerte resistencia social a la reducción del mismo, a pesar de ser mayoría el número de Gobiernos conservadores. Por el contrario se han impulsado nuevos ámbitos de derechos sociales, como la lucha contra la exclusión social o la integración social de las personas con discapacidad.

La ofensiva neoliberal se está centrando en los sistemas públicos de pensiones, en la protección al desempleo y en el gasto sanitario. Las propuestas que están realizando, aunque con un objetivo común de reducir las políticas sociales públicas, tienen sus matices, dado que ni la normativa, ni la cobertura, ni las formas de financiación son homogéneas en el conjunto de la Unión.

Con respecto al debate sobre el futuro de las pensiones en la Unión, se ha buscado una argucia para que el eje de los análisis no se situó en la intensidad y calidad de la cobertura actual, sino en la sostenibilidad económica futura, de forma que el protagonismo en la elaboración de propuestas recaiga en los responsables económicos antes que en los sociales.

Abandonado el objetivo de convergencia de los sistemas de seguridad social y bloqueado el avance en este terreno al exigirse la unanimidad para la toma de decisiones, se propone

desde la Estrategia de Lisboa lo que se ha denominado «la modernización de los sistemas de protección social».

Modernización que sin duda puede ser conveniente y necesaria en la mayoría de los Estados miembros, pero que para determinados Gobiernos, fuerzas políticas y empresariales, equivale a la reducción de los sistemas públicos y a la potenciación de los sistemas privados.

Es evidente que el envejecimiento de la pirámide poblacional, como efecto combinado de la generalizada caída de la natalidad en la mayoría de los Estados de la Unión (aunque en algunos de ellos se ha recuperado parcialmente en los últimos años) y la prolongación de las expectativas de vida, cuestionan algunas de las bases sobre las que se sustentaron tradicionalmente los sistemas de seguridad social. Realidad que los fuertes procesos inmigratorios puede paliar a corto plazo, pero no resolver estructuralmente.

Los ámbitos económicos comunitarios, alegando severos riesgos de no sostenibilidad, están ya propugnando la realización de reformas en profundidad de los sistemas de pensiones, para ir a un sistema de pensiones mínimas garantizadas por la seguridad social y un ámbito privado que recogiera el esfuerzo contributivo de cada persona. En la práctica, el sistema privado dejaría de ser el complementario y se convertiría en el básico y el sistema de seguridad social se vería reducido a una franja complementaria de mínimos.

Quienes defendemos la continuidad de los sistemas de seguridad social como base prioritaria de las pensiones y el carácter complementario de los sistemas privados, en ningún momento hemos negado la necesidad de adecuaciones periódicas de la legislación, que no alteren los fundamentos básicos de solidaridad intergeneracional y redistribución, que han caracterizado desde sus orígenes a los distintos modelos de seguridad social. De hecho, en los últimos diez años prácticamente todos los Estados de la Unión han acometido importantes reformas de sus sistemas de pensiones.

En todo caso, este va a ser el terreno de más duros enfrentamientos en relación a las políticas sociales en los próximos años.

En cuanto a la protección por desempleo, es el ámbito de gasto en el conjunto de la Unión Europea donde ha habido un más severo ajuste reductor en los últimos diez años. Aun así, hay una sistemática ofensiva para continuar la reducción.

El argumento de los neoliberales es también conocido: los efectos desincentivadores en una búsqueda activa de empleo o en la aceptación de empleo tienen una alta protección a las situaciones de desempleo, cuestión ésta que sin duda puede calar entre determinadas capas de la población y que desde los sectores progresistas no se puede despachar sin más.

Por último, en relación a la protección de la salud, a pesar de que el gasto en el conjunto de la Unión está contenido desde hace bastantes años, hay una clara preocupación sobre las consecuencias que el envejecimiento de la población, el crecimiento de la cuarta edad (mayores de 80 años) y la prolongación de la vida en situación de dependencia pueden tener sobre la evolución futura del gasto sanitario, farmacéutico y sociosanitario.

A esas consecuencias del envejecimiento se añaden los costes crecientes de las continuas innovaciones tecnológicas, las fuertes presiones sociales para la ampliación de la cobertura y las exigencias de calidad en la atención.

Frente a esas evidentes tensiones que pueden ir incrementando el gasto sanitario, la receta neoliberal es muy clara: generalizar y/o ampliar las formas de copago.

Aunque en estas dos materias, protección al desempleo y atención sanitaria, no hay todavía una línea definida de actuación de la Unión Europea, serán en un futuro próximo motivo de importantes discrepancias entre los sectores conservadores y progresistas.

### La financiación de políticas sociales por la Unión Europea

Por último, está la cuestión de cuáles van a ser los recursos económicos de que va a disponer la Unión para impulsar políticas sociales. Las recientes amenazas del eje París-Berlín de reducir la financiación de la Unión, si no se aprueba el proyecto de Constitución, aunque puede tener aspectos positivos a corto plazo y desbloquear las posiciones de España y Polonia, también reflejan un problema más de fondo.

¿Cuál es el techo de la aportación financiadora de los Estados más ricos de la Unión? Sobre todo una vez que de nuevo se abre la horquilla de diferencias en los niveles de desarrollo económico y social. Horquilla que se había ido paulatinamente cerrando con el crecimiento económico de Irlanda y de España, la lenta pero continua aproximación del sur de Italia, de Grecia y Portugal y una vez que Alemania, con indudables dificultades, estaba asumiendo el duro proceso de integración de la antigua Alemania del Este. Ahora aparecen en la escena diez nuevos Estados miembros, la mayoría de los cuales reclaman y esperan abundante financiación comunitaria, permaneciendo en la puerta otros tres más.

¿Hasta cuándo el peso de la financiación va a descansar fundamentalmente sobre Alemania, Francia y Reino Unido? ¿Cuáles van a ser las exigencias para que Estados como España pasen a ser financiadores netos?

Sin duda, el relativo abandono de la obsesión del equilibrio presupuestario que parece abrirse camino en los últimos tiempos, puede dar un cierto respiro a los Estados más finan-

ciadores, pero está por ver cuáles serán las contrapartidas, políticas o de otra índole, que ayuden a soportar ese esfuerzo solidario a las opiniones públicas de los países más financiadores.

Aunque las instituciones de la Unión presionen para mantener y hasta incrementar el porcentaje del PIB comunitario destinado a financiación de programas de la Unión, las resistencias pueden ser intensas por parte de los actuales países más financiadores. Otra fórmula apuntada, establecer una vía propia de financiación a través de un impuesto comunitario, es una opción aún poco madura.

*En definitiva, podemos concluir que hay importantes interrogantes sobre la futura evolución de la Unión Europea y en especial sobre su dimensión social. En la medida en que se ha avanzado sustancialmente en los procesos de integración política, económica y social, las resistencias y dificultades para dar nuevos pasos de integración cada vez van a ser más intensas por parte de quienes no comparten el objetivo de una Europa unida, como modelo político, económico y social diferenciado de los Estados Unidos.*

*Sin minusvalorar la complejidad de un proceso de profundización de la integración, de la convergencia de políticas sociales, fiscales, económicas, etc, el camino recorrido en los últimos quince años ha sido impresionante y la dinámica de integración está mostrando sus efectos positivos para la mayoría de la población.*

*La aprobación de la Constitución es el reto más inmediato, que de lograrse, a pesar de las insuficiencias y aspectos críticos que encierra, abriría nuevas posibilidades para convertir el viejo continente en una referencia de libertades democráticas, progreso social y desarrollo económico.*

DOLORS LICERAS RUIZ

# **Empleo, inversión y mercado de trabajo en España después de la ampliación de la UE**

Thomas Anshutz, *La hora del almuerzo de los metalúrgicos*, 1880.

*En el tejido productivo español también persisten debilidades que serán sin duda un lastre mayor en la Europa ampliada. Deficiente modernización del sector agrícola, debilidad del sector industrial, insuficiente desarrollo de las potencialidades del sector servicios y, sobre todo, un modelo de competencia fuertemente basado en los bajos costes laborales, frente a innovación, formación y cualificación de la mano de obra, a la inversión en tecnología e investigación. Competir con los nuevos países exclusivamente en base a costes es prácticamente imposible. Aunque existen diferencias importantes dentro del grupo de los nuevos países, sus costes laborales medios por hora son el 30% de los españoles y no llegan al 20% de los de la media europea. Por tanto, la ventaja competitiva salarial se acaba.*

La ampliación europea a diez nuevos países presenta retos y tiene consecuencias, en primer lugar para quienes se incorporan al proceso de ampliación, pero también para el conjunto de la Unión Europea y, sin duda, para España. Los retos para Europa, lo que queremos hacer de la Unión Europea en el futuro inmediato, tiene que ver básicamente con dos cuestiones, qué modelo social y qué modelo productivo son los que queremos impulsar para afianzarla. A su vez, los problemas a los que se enfrenta España no se deben tanto al nuevo contexto que se abre con la incorporación de estos países como a los déficit estructurales no resueltos.

El modelo social europeo se ha caracterizado hasta ahora por desarrollar un Estado del Bienestar fuerte, basado en sistemas públicos de protección social universal que garantizan al conjunto de la población el acceso a la educación, la sanidad, los servicios sociales, las pensiones y la protección ante el desempleo. Los Estados garantizan también los derechos laborales mediante la regulación legal de los mismos, de forma que el derecho del trabajo define las reglas del juego laborales y las equilibra teniendo en cuenta que trabajadores y empresarios tienen una posición desigual en la defensa de sus intereses contrapuestos. Son Estados que cuentan con sistemas fiscales basados en los principios de suficiencia y equidad, a través de los cuales se pueden realizar políticas de redistribución de la riqueza generada por el conjunto de la sociedad. Y son Estados en los que se han desarrollado, con mayor o menor intensidad, procesos de concertación social y que, en todo caso, saben que un instrumento de trabajo esencial para abordar las reformas que afectan a los sistemas de protección social y a las reglas laborales, es el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales.

Europa también se identifica con un determinado modelo productivo que es capaz de competir en base al valor añadido de los bienes y servicios producidos, a la inversión productiva, al esfuerzo en investigación y desarrollo, al desarrollo tecnológico, a la formación y cualificación de los trabajadores y, por tanto, con costes laborales elevados, con salarios determinados por las negociaciones colectivas y que son a su vez la base de las cotizaciones sociales. En definitiva, este modelo de competencia europeo no ha estado asentado en los bajos salarios y en el trabajo sin derechos.

Ambos retos, modelo social y modelo productivo, están imbricados. Para sostener el modelo social europeo se necesita desarrollar un tejido productivo sólido que, mediante la inversión en innovación, tecnología y conocimiento, aumente la productividad del trabajo y se genere así más riqueza, permitiendo mantener los sistemas de protección social, la educación y formación del conjunto de la población. Porque estos factores a su vez revierten positivamente en el proceso productivo —mediante la cualificación de los trabajadores y

trabajadoras, garantizando rentas de sustitución ante la falta de empleo, liberando en definitiva de costes a las empresas- y son una inversión a futuro.

Estas señas de identidad que han caracterizado a Europa durante todo el siglo XX han sido revalidadas en la última etapa de la construcción europea. El Consejo Europeo de Lisboa, en marzo de 2000, fue claro al respecto al establecer un nuevo objetivo estratégico para la Unión Europea: «Convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social».

Sin embargo, después de tres años de aquel compromiso, y ante el inminente ingreso de los nuevos países, cabe preguntarse si Europa avanza en la dirección apuntada en Lisboa o vuelve la espalda a estas premisas y rebaja los objetivos ante el reto de la ampliación y ante la evolución más negativa de la economía en el último período. Esta es la primera cuestión clave a dilucidar.

Desde el movimiento sindical europeo decimos que hay que mantener los compromisos adquiridos. Queremos ser más, incorporar a los países que han decidido sumarse a la Unión, pero hacerlo dentro de ese modelo europeo que ha sido capaz de mantener unas señas de identidad propias, fundadas en el objetivo de la cohesión social y construyendo ésta sobre la base de los derechos sociales y laborales.

Para sostener estos objetivos se requiere en primer lugar más presupuesto económico común. Necesitamos mantener los fondos de cohesión y la filosofía que los ha orientado hasta ahora, porque en la Unión Europea ampliada las desigualdades regionales medidas en términos de PIB se duplicarán, pasando de la relación actual de 1 a 3 a una proporción de 1 a 6. En correspondencia con esta demanda de mayores aportaciones al presupuesto común, necesitamos también sostener políticas fiscales suficientes en el conjunto de los países miembros, y armonizadas entre sí, que posibiliten los ingresos necesarios, frente a la tendencia de desfiscalización de las rentas seguida en algunos países, incluido España, y ante la falta de voluntad política europea mantenida hasta ahora para establecer mecanismos de coordinación fiscal.

Las políticas de bienestar social deben ser sostenidas como inversión productiva a medio plazo, frente a quienes propugnan que mantener los actuales sistemas de protección social lastran la competitividad. Sobre esta cuestión también hay que defender el modelo desarrollado hasta ahora y se deberán establecer los mecanismos que permitan a los nuevos países avanzar en esa dirección y construir sus sistemas de protección social bajo esas premisas. El movimiento sindical europeo compartimos la necesidad de permanente adaptación de los sistemas públicos de protección social, pero manteniendo las bases actuales y con nuestra participación en los cambios que haya que producir.

Sin embargo, estamos viviendo una fortísima presión, incluida la del ECOFIN, contra los sistemas públicos de pensiones que responden al modelo de reparto, proponiendo en alternativa los de capitalización pura. Esta tendencia es especialmente preocupante si tenemos en cuenta que con la ampliación, y al menos en un primer momento, se producirá un desequilibrio en el modelo, pues si hasta ahora los sistemas de pensiones basados en el criterio de reparto han sido mayoritarios en la Unión Europea, los nuevos países que se incorporan están adoptando sistemas que son básicamente de capitalización y con un fuerte peso del sector privado en la gestión. Dada la escasa normativa comunitaria existente en el ámbito social, el movimiento sindical europeo pasa a ser un agente imprescindible para el mantenimiento de sistemas de pensiones públicos y de reparto.

La segunda cuestión clave a analizar son los efectos de la ampliación en España. En este caso cabe preguntarse si los déficit estructurales que mantiene nuestro país se harán más patentes con la ampliación, sobre todo los que dependen de nosotros mismos. Porque paradójicamente, tanto desde el ámbito gubernamental como desde el empresarial se pone mucho énfasis en los aspectos que supuestamente nos vendrán dados, independientemente de cuáles sean nuestras decisiones, y así se apunta a la reducción de los fondos estructurales, al desplazamiento del centro europeo hacia el este y la posición más periférica en la que queda España, la llegada de más trabajadores extranjeros desde el este de Europa, y no sólo desde el sur, como hasta ahora. Por el contrario, se habla muy poco de cómo reducir los déficit que en este caso sí dependen exclusivamente de lo que hagamos nosotros mismos.

Entre estos problemas, aparecen en primer lugar los relativos al mercado de trabajo. Los bajos índices generales de actividad y de empleo y las altas tasas de desempleo son especialmente graves para el cumplimiento de los objetivos fijados en Lisboa de alcanzar una tasa de empleo en el conjunto de la Unión del 70% en 2010, si tenemos en cuenta que actualmente España mantiene un diferencial general de seis puntos. Pero además estas diferencias están concentradas en el colectivo de mujeres. La tasa de actividad de las mujeres españolas es 8 puntos inferior a la de las mujeres europeas, su tasa de empleo es 12 puntos menor, y su tasa de paro es casi el doble, mientras que en el caso de los hombres las diferencias son mucho más ajustadas (mantienen las mismas tasas de actividad y de empleo y el diferencial en tasa de paro es de un punto). Por tanto, para resolver los problemas generales de empleo en España y para contribuir a alcanzar los objetivos europeos, es imprescindible resolver la situación específica de desigualdad laboral de las mujeres. El otro problema general es la baja calidad del empleo, caracterizado por elevados niveles de temporalidad y rotación, que en este caso afectan especialmente a los jóvenes.

Frente a estos problemas persistentes en la estructura del empleo, en los nuevos países

que se incorporan los índices de empleo femenino son mayores, e incluso en algunos de ellos más altos que la media de la Unión Europea, y el desempleo de las mujeres en estos países no es muy superior al de los hombres, mientras que en España el paro femenino duplica al masculino. Las diferencias en tasa de temporalidad son muy importantes, situándose en el grupo de los diez nuevos países en torno al 11%, mientras que en España dicha tasa alcanza el 31%. Por el contrario, las respectivas tasas de paro están más próximas y en ambos casos superan sustancialmente la media europea actual.

Abordar por tanto estos desequilibrios en la estructura del empleo en España es un requisito imprescindible, lo era ya antes, para no seguir situados a la cola de Europa respecto a los tres indicadores básicos del mercado laboral, los niveles de actividad, ocupación y paro.

En el tejido productivo español también persisten debilidades que serán sin duda un lastre mayor en la Europa ampliada. Deficiente modernización del sector agrícola, debilidad del sector industrial, insuficiente desarrollo de las potencialidades del sector servicios y, sobre todo, un modelo de competencia fuertemente basado en los bajos costes laborales, frente a innovación, formación y cualificación de la mano de obra, a la inversión en tecnología e investigación. Competir con los nuevos países exclusivamente en base a costes es prácticamente imposible. Aunque existen diferencias importantes dentro del grupo de los nuevos países, sus costes laborales medios por hora son el 30% de los españoles y no llegan al 20% de los de la media europea. Por tanto, la ventaja competitiva salarial se acaba.

En este caso, la apuesta hay que hacerla en base al lugar que se quiere ocupar dentro del proceso productivo global, identificando los ámbitos de especialización más adecuados e invirtiendo en ellos, y aprovechando las oportunidades de exportación e inversión directa en los nuevos mercados. Porque el mercado global tiene nichos para todos, tanto para las actividades de mayor valor añadido como para aquellas más intensivas en mano de obra. Pero es obligación de los poderes públicos actuar y tomar decisiones al respecto, y es necesario hacerlo ya. Desafortunadamente no se está haciendo.

En cuanto a nuestro desarrollo tecnológico, el diferencial actual con la media europea es muy significativo. El gasto en I+D en España es el 0,9% del PIB, casi la mitad de la Unión Europea, y si bien es cierto que en los países candidatos el gasto total es del 0,7%, inferior por tanto al español, en su caso la aportación pública es ligeramente superior a la que hace el Estado en nuestro país. Además, la inversión media en el sector privado está creciendo como consecuencia de la instalación de empresas europeas y americanas. El gasto dedicado a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) es superior en los países candidatos y alcanza al 6% del PIB, mientras que en España no llega al 5%.

España también tiene retos importantes en cualificación y formación a lo largo de toda la vida. A pesar de la creciente participación de la población en todos los niveles, educación básica, formación profesional y enseñanza universitaria, se mantienen importantes desequilibrios, que son especialmente graves en relación con el mercado de trabajo. Actualmente conviven altos porcentajes de participación en las enseñanzas superiores con una muy débil participación en las enseñanzas medias y especialmente en formación profesional, así como elevados niveles de fracaso escolar.

Por el contrario, en los nuevos países el nivel de formación media es elevado e incluso en formación profesional los índices de participación son más altos que la media europea. También la población de los países candidatos participa de manera más intensa que la española en actividades de aprendizaje permanente. Dicha participación es en España del 4,7% respecto a la población total, en los nuevos países es del 5,4% y en la Unión Europea actual es del 8,5%.

El mantenimiento de diferencias regionales, muy importantes en el caso de España, tanto en el tipo de tejido productivo como en niveles de renta, de ocupación y de paro, tampoco es la mejor situación para afrontar el reto de la ampliación. Aunque el hecho de que España haya sido la principal beneficiaria de los fondos estructurales (1% de su PIB) ha permitido aumentar la renta por habitante de las regiones más desfavorecidas, las diferencias interterritoriales no se han reducido con la misma intensidad, dado que las etapas de crecimiento económico han sido mejor aprovechadas por aquellas regiones que partían con una mejor situación. Es evidente que el que España pueda perder gran parte de estos fondos es un problema, pero sobre todo lo es el que estos años no se hayan aprovechado para promover una inversión y desarrollo más equilibrados de infraestructuras, tanto físicas (políticas sectoriales, tejido productivo, comunicaciones y tecnología) como de capital humano (formación y cualificación de los trabajadores y trabajadoras).

Por último, vale la pena hacer una breve reflexión sobre los posibles flujos migratorios desde los nuevos países de la Unión hacia España. El total de inmigrantes de estos países en el conjunto de la actual Unión Europea es bastante modesto por el momento, apenas un 0,2% del total de la población comunitaria, y están concentrados en los países fronterizos, el 60% está en Austria y Alemania. España es uno de los países que cuenta con menor proporción de inmigrantes de los países candidatos, por delante sólo de Portugal e Irlanda. Los diferentes estudios realizados sobre lo que pueda suceder una vez que estos países formen parte de la Europa ampliada coinciden en que nuestro país no será uno de los elegidos preferentemente como destino de emigración. Se estima que si el flujo migratorio desde estos países al resto de la Unión se podría situar entre 200.000 y 340.000 personas al año, a

España llegará poco más del 1%. Se trata por tanto de una inmigración previsiblemente pequeña, proveniente sobre todo de Polonia, Bulgaria y Rumanía, que a corto plazo ocuparán puestos de trabajo de baja cualificación.

En resumen, cabe señalar dos conclusiones generales. La primera es que la incorporación de nuevos países a la Unión Europea no puede ni debe ser la excusa para debilitar el modelo social europeo. Los nuevos países deberán ser parte integrante de ese modelo y no debería caber la tentación de propugnar menos Europa social para acoger a dichos países. Europa durante el siglo XX ha sido capaz de competir sobre la base de Estados con un fuerte desarrollo social y con regulaciones laborales protectoras. Este modelo ha sido una ventaja y no un lastre para la competitividad, y así lo deberá seguir siendo. Porque el modelo productivo con derechos laborales y sociales es a la vez un instrumento de cohesión social y un estímulo para la generación de riqueza, para desarrollar un trabajo más productivo, para incrementar la innovación y el conocimiento. Ambos se retroalimentan.

La segunda reflexión es que los retos para España no se derivan tanto del nuevo marco que se produce con el ingreso de nuevos países a la Unión Europea, ya sea respecto a una diferente redistribución de los fondos estructurales, a su posición más periférica respecto al centro europeo, a las diferencias de costes laborales o a la llegada de nuevos trabajadores extranjeros a nuestro país, sino que los mayores retos están en superar los déficit estructurales que mantenemos respecto a la mayoría de los actuales países de la Unión, no sólo de los que se incorporarán de nuevo.

Se trata de resolver las desigualdades existentes en la estructura del empleo entre hombres y mujeres para aprovechar el potencial de mano de obra femenina que quiere y debe incorporarse a la actividad laboral. Hay que apostar por un tejido productivo más sólido, superando la actual estructura de microempresas y apoyando la inversión en formación y cualificación de la mano de obra, en innovación, tecnología e investigación.

Porque la ventaja competitiva derivada exclusivamente de costes laborales más bajos ni ha sido hasta ahora la ventaja más significativa en el ámbito europeo, y desde luego se acaba al compararnos con los nuevos países que se incorporan. En todo caso, frente a la hipotética ventaja de los costes, se imponen nuevos factores de competencia como los ya señalados. Todos estos retos dependen de nosotros mismos, de la voluntad política de nuestros gobernantes para afrontarlos. Y desde luego dichos retos no son la consecuencia de la ampliación, sino la causa de nuestras dificultades, pasadas y futuras, si no se abordan decididamente.

JAVIER DOZ

# **Panorámica del sindicalismo europeo**

Ernst Thoms, *Ático*, 1926.

### Sobre los modelos sindicales

Inicio este artículo sobre la situación actual del sindicalismo en Europa con algunas consideraciones sobre los distintos modelos que se dan en los Estados nación europeos y su evolución. Aunque puede decirse que se da una cierta confluencia en las últimas décadas, todavía hay diferencias notables que reflejan las diferencias en las tradiciones y prácticas, en las formas de organización, representación, negociación y movilización, fruto de la diversidad de la historia social y política de las naciones europeas, de las diferencias de legislación y de otros factores. Al hablar de los modelos me referiré al sindicalismo confederal sin olvidar que existen otras formas que pueden tener incidencia en determinados sectores de trabajadores<sup>1</sup>, pero que tienen una influencia menor en el conjunto de los asalariados -tampoco parece que la vayan a tener en un futuro próximo- y no participan en el tratamiento de las grandes cuestiones laborales y sociales.

Aún con el riesgo de caer en un cierto esquematismo y sabiendo que se pueden añadir muchos matices, un tipo de sindicalismo es el representado por el TUC británico<sup>2</sup>. Su acción sindical se desarrolla en buena medida en la empresa, en donde está su poder contractual, aunque perdió una parte importante del gran poder sindical que tenía en ellas -que se iniciaba en el momento mismo de la contratación del trabajador- tras la ofensiva política y legal de los Gobiernos conservadores de Margaret Thatcher. Los grandes sindicatos y federaciones nacionales son los que determinan la acción sindical en su ámbito y existe poca coordinación entre ellos. La fuerza político-sindical de la estructura confederal del TUC es débil. No existen organizaciones territoriales representativas del TUC; las que existen son las de los sindicatos o federaciones. La intervención sociopolítica, entendida como la capacidad contractual general ante el Gobierno y la patronal para la determinación de la política y la legislación laboral y social, es muy limitada. El TUC es una central unitaria y agrupa a la práctica totalidad de los sindicatos del Reino Unido. Mantiene sus lazos históricos con el Partido Laborista, aunque ha perdido buena parte de su capacidad de influir en sus políticas.

En el Sur de Europa -Francia, Italia, Portugal, Grecia y España- y en Bélgica, el sindicalismo tiene mayor capacidad de integración confederal, con unas estructuras confedera-

<sup>1</sup> Sindicatos corporativistas de orientación política conservadora en sectores de la función pública, la sanidad y la educación, o en determinadas categorías de trabajadores del transporte; plataformas sindicales que conjugan el corporativismo con un discurso político radical de izquierdas, como los *cobas* italianos; sindicatos de la policía o, en algún país, de los miembros de las fuerzas armadas; etc.

<sup>2</sup> Iniciales en inglés de Congreso de los Sindicatos Británicos. El modelo es en buena parte compartido por la AFL-CIO, central sindical de los EEUU.

---

*El sindicalismo no puede atrincherarse en el mantenimiento de cualquier nivel de prestaciones sin preocuparse por asegurar la sostenibilidad financiera futura del sistema. Existiendo tan fuertes enemigos de los sistemas públicos de pensiones, que disfrazan su interés por el desarrollo de los sistemas privados de capitalización con todo tipo de negros vaticinios sobre el futuro de los públicos, el sindicalismo confederal tiene que actuar con rigor y sentido de la anticipación para asegurar el cogobierno sindical de cualquier tipo de reforma. Los niveles de prestaciones deben ser compatibles con la sostenibilidad financiera y establecerse con criterios de suficiencia, justicia y solidaridad que respeten, al mismo tiempo, la contributividad del sistema. La capacidad de intervención en este terreno que ha logrado el sindicalismo confederal español -en una orientación principalmente impulsada por CC.OO.- es uno de sus principales logros.*

les más fuertes que se corresponden con una mayor capacidad de intervención sociopolítica y una mayor tradición y capacidad de movilización -incluida la huelga general- sobre las cuestiones laborales y sociales de carácter general. Aun con diferencias entre los países mencionados, las centrales sindicales tienen organizaciones territoriales fuertes. En España, el peso de estas últimas es superior porque nuestras comunidades autónomas tienen más competencias y poder político que las estructuras políticas regionales de los países mencionados, si exceptuamos a Bélgica. El diálogo social, tanto el bipartito -sindicatos y patronal- como el tripartito -con la participación del Gobierno-, está bastante consolidado. La negociación colectiva es sectorial y de empresa, aunque su nivel de estructuración y el peso de los convenios de ámbito nacional presentan diferencias entre los países mencionados. Salvo en Grecia, en donde existe una sola central de carácter general -la GSEE<sup>3</sup>-, en los demás países de este grupo hay dos o más centrales representativas. El pluralismo, o división sindical, tiene su origen histórico en las diferencias políticas entre dos o tres grandes corrientes -socialista, comunista y, en los casos de Bélgica e Italia, cristiana<sup>4</sup>-, y ha subsistido a pesar de haber aumentado notablemente la autonomía de los sindicatos con respecto a los partidos políticos. En los países del Sur de Europa es en donde más ha avanzado la autonomía entre sindicalismo y política en las dos últimas décadas, con diferencias entre ellos por supuesto. Se puede decir que, tanto por su elaboración teórica como por su práctica, Comisiones Obreras es la central que más ha avanzado en este terreno.

El sindicalismo holandés<sup>5</sup> -desde un modelo organizativo y político más parecido al belga- y el irlandés<sup>6</sup> -con algunos rasgos del británico- han desarrollado a través del diálogo social en los últimos años importantes acuerdos laborales y sociales que han permitido a sus centrales desarrollar un nivel elevado de acción sindical confederal.

El sindicalismo alemán comparte con el nórdico<sup>7</sup> el haber sido partícipes de la construcción de los modelos más avanzados de Estados de bienestar que se han conocido en Europa, y por lo tanto en el mundo. En ambos casos fueron fruto de pactos sociales con los Gobier-

nos socialdemócratas y democristianos realizados después de la Segunda Guerra Mundial. Uno de los rasgos más característicos de su modelo es la cogestión o participación de una representación de los trabajadores en los consejos de administración de las grandes empresas o en organismos de control con una capacidad importante de intervención en la gestión de las empresas. Aun interviniendo en las cuestiones de carácter general, y por lo tanto en el campo sociopolítico, no han desarrollado una tradición de movilización en este terreno. Han actuado por lo general por la vía del diálogo y el consenso, más fácil en sociedades que han mantenido hasta el momento un grado muy elevado de cohesión social y un consenso grande sobre los instrumentos que la aseguraban. Dicho consenso se ha venido rompiendo en Alemania en la última década. La ruptura está alcanzando su mayor intensidad en estos momentos, tanto en el Partido Socialdemócrata (SPD) como en la sociedad en general, con repercusiones en su central general, la DGB, con la que el SPD mantiene una relación histórica. El motivo ha sido la aprobación por el Gobierno de Schröder de la llamada Agenda 2010.

Es una característica común del sindicalismo en este conjunto de países, a los que podría añadirse Austria, la existencia de convenios colectivos de ámbito nacional, negociados por grandes federaciones de industria y servicios. Aunque existen organizaciones territoriales, el poder interno de la central está en manos de las federaciones sectoriales que, en el caso de Alemania, tienen tradición de realizar movilizaciones generales de rama de ámbito nacional en los procesos de negociación de sus convenios colectivos. La capacidad de acción y dirección de la central en relación a sus organizaciones confederadas podría considerarse intermedio entre el modelo británico y el de las centrales del sur de Europa. En el caso alemán, la constitución, a través de varios procesos de fusión, de dos grandes federaciones, una de la industria -IG Metall- y otra de los servicios -Verdi-, que agrupan a más del 60 % de la afiliación a la DGB<sup>8</sup>, ha debilitado a esta última.

La componente política mayoritaria de las centrales sindicales de estas regiones de Europa es la socialdemócrata. Siguen existiendo los lazos históricos entre partido y sindicato, aunque el grado de autonomía es mayor que en el pasado. Al lado de las centrales generales existen confederaciones de sindicatos de empleados públicos y de técnicos, profesionales y cuadros, que en Alemania y Austria tienen una orientación más conservadora y no están en la Confederación Europea de Sindicatos (CES)<sup>9</sup>. En algunos países nórdicos estas centrales con importante afiliación son miembros de la CES<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> Subsisten otras cinco federaciones nacionales más pequeñas.

<sup>9</sup> Forman parte de la Confederación de Sindicatos Independientes (CSI), a la que pertenecen las CSIF y CSI españolas.

<sup>10</sup> En Suecia, entre TCO (empleados públicos) y SACO (cuadros) suman cerca de 1,5 millones de afiliados.

<sup>3</sup> Siglas en griego de la Confederación General del Trabajo de Grecia. En su interior existen corrientes estructuradas en torno a los principales partidos del espectro político griego, siendo mayoritaria la socialista del PASOK.

<sup>4</sup> En Italia son representativas la CGIL -su componente política mayoritaria fue históricamente el PCI, hoy DS-, la CISL -católica- y la UIL -socialista en su origen-. En Bélgica: CSC -origen cristiano-, FGTB -socialista- y, más pequeña, la CSL -liberales-. En Portugal: CGTP -con el PCP como componente política mayoritaria y el PSP como minoritaria- y la UGTP -PSP junto con los partidos de la derecha-.

<sup>5</sup> Hay dos centrales: la FNV -los socialistas como componente mayoritaria- y la CNV -cristiana-.

<sup>6</sup> Con una central unitaria, la ICTU.

<sup>7</sup> En los países nórdicos existen centrales sindicales generales unitarias con una componente política mayoritaria socialdemócrata -LO de Suecia, Noruega y Dinamarca y SAK de Finlandia- junto con centrales de sindicatos de funcionarios y de técnicos y cuadros que también están en la CES.

El incremento de las prácticas de diálogo social ha influido en una ampliación de contenidos sociopolíticos y en la confederalidad. Teniendo en cuenta el peso que la evolución de los ámbitos contractuales tiene en la evolución de los modelos sindicales, se podría apuntar un elemento de convergencia de los modelos hacia el reforzamiento de la confederalidad, entendida como la existencia de una acción sindical general propia de las confederaciones. Al fin y al cabo, la existencia de un diálogo social europeo, bipartito y tripartito, ha contribuido a su desarrollo en los ámbitos nacionales; y esto, con independencia de la valoración de los frutos del mismo en la que influyen circunstancias económicas y políticas coyunturales. Hay, sin embargo, un factor que podría actuar en un sentido contrario si se consolidase: la orientación de los intentos de reforma de las legislaciones de negociación colectiva<sup>11</sup>. La orientación hacia la pérdida de fuerza de los convenios sectoriales y la promoción de los convenios de empresa, la flexibilización de su cumplimiento y el vaciamiento de una parte de sus contenidos son componentes de una apuesta por un mayor grado de descentralización e individualización de las relaciones laborales que afectaría a la capacidad de acción de las federaciones de rama, uno de los componentes básicos del modelo más confederal.

Se puede apreciar también, en los últimos años, una tendencia a reforzar las estructuras territoriales de las centrales que las tenían menos desarrolladas<sup>12</sup>. Además de valorar la conveniencia de que sindicatos y federaciones puedan compartir servicios, en algunos casos se ha valorado como una necesidad para abordar mejor la afiliación y organización sindicales ante las consecuencias de fenómenos como la descentralización productiva, la externalización de actividades de las empresas, el aumento del paro, la precariedad y las nuevas formas de trabajo, la inmigración, etc., aunque también hay que reconocer que algunos de estos procesos han agudizado la rivalidad por la afiliación de sindicatos y federaciones de una misma central. El reforzamiento de las estructuras territoriales de la central no ha llevado, por lo general, a cambios estatutarios que las hagan representativas y fuente de poder democrático en el interior de las centrales.

Sigue siendo un rasgo distintivo del sindicalismo español las fuertes competencias de los delegados sindicales y comités de empresa. Aunque en bastantes países europeos exis-

ten diversos tipos de elecciones internas en las empresas en las que pueden votar todos los trabajadores, tengan o no afiliación sindical, no existe un modelo legal que conjugue las competencias de información y consulta de nuestros delegados y comités con las que tienen en la negociación colectiva -en el ámbito de la empresa- y para la determinación de la representatividad sindical en todos los ámbitos y para todos los efectos legales. La claridad de la legislación española a la hora de determinar, en función de los resultados de las elecciones sindicales, qué sindicatos son representativos, quiénes pueden negociar y qué mayoría tiene que alcanzarse para que la firma de un convenio tenga validez, es un referente en los países en donde existe división sindical y reglas poco claras o contestadas para determinar la representatividad en la negociación colectiva<sup>13</sup>.

### Evolución de la afiliación

No es fácil disponer de datos precisos sobre la afiliación sindical; ni en el mundo ni tampoco en Europa, en donde tenemos más información. No existen bases de datos actualizadas y los estudios sobre el tema son escasos y no siempre fiables. La fuente de las consideraciones que siguen son los datos de cotizaciones a la CES de los últimos años. Hay que señalar que no siempre coinciden con los afiliados reales: en unos casos se cotiza a la CES por un número inferior a los afiliados nacionales y en otros, los menos, por cifras superiores a los reales. En todo caso, la evolución de las cifras de cotización a la CES permite hacerse una idea bastante aproximada y conocer las tendencias generales.

Las tendencias de tipo general son las siguientes: en los últimos años<sup>14</sup> ha disminuido la afiliación sindical a los sindicatos de la CES: de un modo ligero en cifras absolutas, aunque más significativamente si se mide en tasa de afiliación con respecto a una población trabajadora ocupada que ha aumentado. La CES ha compensado esas pérdidas con la incorporación de nuevos sindicatos. Pero la tendencia no es homogénea: en algunos

<sup>13</sup> La situación más conflictiva es la de Francia, en donde concurre el mayor grado de división con un reconocimiento de la representatividad establecido después de la 2ª Guerra Mundial a cinco centrales, lo que les permite negociar y firmar cualquier convenio al margen de la representatividad que tengan en una empresa o sector. Las reconocidas son: CGT, CFDT, FO, CFTC (Confederación Francesa de Trabajadores Cristianos) y CGC (Confederación General de Cuadros). Las dos últimas tienen una representatividad débil o parcial. CGT y CFDT quieren que se establezca un modelo de elecciones sindicales similar al español para resolver con criterios democráticos el problema de la representatividad general y para la negociación colectiva, pero las otras tres se oponen y la cuestión no se resuelve.

<sup>14</sup> La fuente son las cotizaciones a la CES en el período 2000-2004, complementada con informaciones recabadas personalmente.

<sup>11</sup> En Alemania, la patronal ha querido romper la fortaleza de los convenios sectoriales nacionales; la respuesta sindical y el hecho de que Schröder no las incluyera en su Agenda 2010, ha salvado la situación por el momento. En España, las pretensiones del vicepresidente económico, Rodrigo Rato, en 2001, fueron contrarrestadas por los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva. En Portugal, la reforma del Código del Trabajo ha abierto el camino para las mismas.

<sup>12</sup> Esta tendencia se ha producido también en la AFL-CIO estadounidense.

países y regiones la afiliación disminuye y en otros aumenta. En los últimos cuatro años, la disminución de la afiliación a las centrales sindicales es significativa en Alemania, Austria y los cuatro países nórdicos, es más suave en Holanda y muy pequeña en el TUC británico. La afiliación sindical ha aumentado, sin embargo, en el Sur de Europa (España, Italia, Portugal y, en menor medida, Francia) y en Bélgica<sup>15</sup>. Las más importantes pérdidas de afiliación, tanto en términos absolutos como relativos, se han producido en un período anterior en los dos países que presentaban las cifras absolutas de afiliación más altas: el Reino Unido y Alemania. En ambas naciones, sus centrales unitarias llegaron a superar los 10 millones de afiliados. El TUC británico comenzó a perderlos a partir de su derrota en el enfrentamiento político sindical con el Gobierno de Margaret Thatcher, pero ha estabilizado su afiliación en los últimos años en una cifra cercana a los 7 millones de trabajadores. La DGB llegó a alcanzar los 11 millones de afiliados tras la reunificación alemana al incorporar a sus filas a buena parte de los miembros de los sindicatos de afiliación obligatoria de la RDA. A partir de mediados de los 90 empezó a perder afiliación, para situarse actualmente por debajo de los 8 millones. En estos momentos, Italia es el país de Europa en donde el sindicalismo confederal suma un mayor número de afiliados: cerca de 10 millones lo están a la CGIL, la CISL o la UIL; poco más de la mitad a la primera.

No cabe extraer conclusiones apresuradas de las cifras anteriores y en todo caso hay que ponerlas en relación con los porcentajes de trabajadores afiliados. Las tasas de afiliación oscilan desde un intervalo entre el 60 y el 80 por ciento en los países nórdicos hasta las más bajas de España -18 ó 19%- y Francia -entre el 13 y el 15%-<sup>16</sup>.

En España se ha venido produciendo un incremento lento pero sostenido de la afiliación al sindicalismo confederal desde los años 90. CC.OO. tiene hoy una cifra de cotizantes regulares muy próxima al millón; UGT dio hace dos años, en su último congreso, el dato de 850.000 afiliados. En las elecciones sindicales también ha ido aumentando progresivamente el peso de los delegados de ambas centrales<sup>17</sup>. Pero, desde luego, no son unas cifras de afiliación como para sentirse satisfechos y el potencial de afiliación es, lógicamente, grande. Cabe señalar algunos datos objetivos que han influido en este hecho en la

España democrática: los trabajadores que se afiliaron a las centrales de clase -en buen número al comienzo de la transición-, lo hicieron en su mayoría -salvo en las grandes empresas- a las estructuras organizativas territoriales generales, no a sindicatos y federaciones. Las centrales no agruparon a sindicatos y federaciones más o menos organizados, sino que tuvieron que ir construyendo a éstos en su interior, y en el proceso se perdió una parte importante de esa primera oleada de afiliación. Aunque las cosas han cambiado, 25 años después, esta debilidad relativa de la estructura de rama sigue siendo un elemento diferencial del sindicalismo español, y ha influido en la baja afiliación en las décadas de los 70 y 80, junto con la división sindical y la identificación entre sindicatos y partidos políticos de izquierda que se dio en esa época. No hay que olvidar que el factor básico de la afiliación es la percepción de los trabajadores de que una organización defiende bien sus intereses concretos y sus derechos en un marco laboral determinado. Cuando sindicatos y federaciones fueron fortaleciéndose en el interior de las centrales, se alcanzó la unidad de acción entre CC.OO. y UGT y se avanzó, como en muy pocos países, en la autonomía respecto a los partidos políticos -en sus otras vertientes ya se poseía-, las cosas mejoraron y la afiliación subió.

Los otros factores objetivos que han condicionado en España el crecimiento de la afiliación sindical, más que en cualquier otra nación europea, se llaman paro y precariedad. Desde los años 80, la tasa española de paro se ha venido situando entre el 11% y el 24% de la población activa, y el porcentaje de trabajadores con contrato temporal entre el 30% y el 36% del total de ocupados. Ambas cifras han venido siendo las más elevadas de Europa con mucha diferencia.

### El sindicalismo en el Centro y el Este de Europa

Aunque hay diferencias notables entre los 10 países de esta región europea que se incorporarán a la UE -el 1 de mayo de 2004 o más tarde-, en función de su diferente grado de desarrollo industrial, del modo en que realizaron la transición y de otras circunstancias económicas y políticas, se pueden hacer algunas consideraciones generales en este breve apartado.

Los países con una sola central representativa son: la República Checa -CMKOS<sup>18</sup>-, Eslovaquia -KOZ SR- y Eslovenia -ZSSS-. En los demás países existen dos o más organizaciones

<sup>18</sup> Tiene algo más de 900.000 afiliados. Su componente política mayoritaria es socialdemócrata.

<sup>15</sup> Las centrales que más han aumentado su afiliación son: CGIL, CFDT, CGT, CGTP-intersindical, CC.OO., UGT y la CSC belga.

<sup>16</sup> Por encima del 40% lo están en Italia y Bélgica; en torno a esa cifra en Portugal; en torno al 30% en el Reino Unido y ya por debajo de este porcentaje en Alemania.

<sup>17</sup> En la primera semana de febrero de 2004, CC.OO. contabilizaba 108.391 delegados y UGT 102.145, de un total de 279.102 elegidos.

sindicales de carácter confederal. En Polonia, dos: NSZZ-Solidarnosc y OPZZ<sup>19</sup>. En Bulgaria también dos: CITUB y PODKREPA<sup>20</sup>. Donde existe una mayor división es en Rumanía, con cuatro centrales<sup>21</sup>, y en Hungría con cinco<sup>22</sup>.

Todas las centrales representativas son miembros de la CES, excepto OPZZ. En general, la pluralidad sindical es fruto de las diferencias políticas en un espectro que, en sus componentes políticas principales, va de la socialdemocracia -bien ex comunistas o de nueva planta como en Chequia y Eslovenia- al centro-derecha.

El sindicalismo en los países del Centro y el Este de Europa es, en términos generales, más débil que el de los Estados de la UE. Las tasas de afiliación son inferiores, lo mismo que su fuerza contractual en la negociación colectiva y el diálogo social. No ha sido nada fácil para ellos hacer frente, sin organizaciones consolidadas y sin suficiente legitimidad social en un ambiente dominado por los cambios políticos, a procesos muy acelerados de privatización de la economía, reestructuración industrial y desregulación de los mercados, con crisis económicas muy agudas en la primera mitad de los años 90. La mejora de la situación económica en los últimos años y la perspectiva de ingreso en la UE, con la integración de su acervo jurídico, han permitido asentar una mejor base de partida para el fortalecimiento del sindicalismo en esta región de Europa.

### Primeras conclusiones

Para expresarlas de un modo comprensible, a partir de esta rápida panorámica del sindicalismo europeo, hay que situarlas en el contexto histórico de las últimas décadas, en Europa y en el mundo. La economía del pleno empleo y las bases sociales y políticas del pacto social que sustentaba el Estado de Bienestar y el modelo social europeo han sido profundamente modificadas a partir de las crisis petroleras de los 70. No han acabado con estos últimos, aunque hayan sufrido erosiones más o menos profundas según los países. Pero hay

<sup>19</sup> Ambas tienen en torno a un millón de afiliados. Solidarnosc se constituye en la lucha contra el régimen comunista y desempeña bajo la dirección de Lech Walesa un papel más político que sindical durante los primeros años de vida democrática. Pierde por ello influencia sindical frente a la central que procede de los sindicatos del antiguo régimen, OPZZ, cuya componente política mayoritaria son los socialdemócratas (ex comunistas), hoy en el gobierno. El conflicto en torno al reparto del patrimonio de los antiguos sindicatos, que heredó OPZZ, ha impedido hasta el momento su ingreso en la CES.

<sup>20</sup> CITUB, con unos 600.000 afiliados, es la mayoritaria y procede de los antiguos sindicatos comunistas; PODKREPA declara 150.000.

<sup>21</sup> Cartel Alfa -con unos 500.000 afiliados es la primera-, CNSLR-Fratia, BNS, CSDR.

<sup>22</sup> SZEFE-ÉSZT, LIGA, ASZSZ, MszOsz, MOSz.

que tener en cuenta la magnitud de los procesos que han entrado en juego -los que a partir de finales de los 90 empezaron a incluirse bajo el término globalización-, incidiendo de una manera directa en el modelo productivo, la estructura de las empresas, las relaciones de trabajo, la legislación social y laboral, y, lógicamente, en el modelo sindical, para darse cuenta de las dificultades que el sindicalismo ha tenido que afrontar para adaptarse, o iniciar un proceso de adaptación, a la nueva situación.

Por un lado, se iniciaba a partir de los años 80 del siglo pasado una revolución tecnológica basada en la introducción masiva de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones<sup>23</sup> y en la disminución de los precios del transporte, que ha producido profundos cambios en la economía y el modelo productivo. El modelo empresarial ha cambiado como consecuencia de una doble acción: por un lado, centralizadora, a través de los procesos de absorción y fusión que han convertido a las empresas multinacionales (EMN) en los más poderosos agentes económicos mundiales; y, por otro, descentralizadora, a través de los procesos de deslocalización, externalización y subcontratación. Se camina hacia una economía en red, con nudos centrales (matrices de las EMN) y secundarios.

La internacionalización de las relaciones económicas ha tenido su expresión más desarrollada en la libertad de movimientos de los capitales -sin controles y en tiempo real- que ha llevado al predominio, en los 90, de la economía financiera sobre la industrial y productiva con su secuela de crisis financieras y escándalos empresariales.

El comercio de bienes y servicios ha conocido un importante incremento, pero esto es menos novedad histórica que lo anterior. Las migraciones Sur - Norte<sup>24</sup> han aumentado con impactos laborales y sociales importantes.

En el terreno político e ideológico se puede establecer una secuencia: cuestionamiento de las políticas keynesianas; teorización de la crisis fiscal del Estado con sus diversas secuelas; tatcherismo-reaganismo; caída del Muro de Berlín; Consenso de Washington para la consagración del modelo neoliberal de la globalización: privatizaciones, desregulación de los mercados, ajustes presupuestarios centrados en el recorte del gasto público, etc.

Las consecuencias de todos estos procesos en el campo del trabajo son también conocidas: combinación de tasas elevadas de paro, temporalidad, movilidad -y otras formas de precariedad-, nuevas formas de relación laboral y trabajo informal; cambios profundos en la organización del trabajo; disminución de la fuerza de la negociación colectiva y tenden-

<sup>23</sup> Acompañadas de la biotecnología y las innovaciones en el campo de los nuevos materiales.

<sup>24</sup> El flujo migratorio Sur-Sur sigue siendo el más numeroso.

cia hacia la individualización de las relaciones laborales; cambios en la legislación laboral y social en un sentido de pérdida de derechos y recortes en los sistemas de protección social.

Es evidente que el movimiento sindical se está enfrentando -y lo ha hecho con desigual fortuna en el mundo- a un formidable conjunto de factores adversos, algunos de los cuales afectan directamente a sus capacidades de afiliación, organización, acción sindical y negociación colectiva.

Teniendo en cuenta lo anterior y el hecho de que el sindicalismo lleva un largo período forzado e estar a la defensiva, el balance reciente en Europa no es tan negativo como algunos datos pueden apuntar, al menos en su conjunto, aunque algunos retrocesos nacionales sean importantes. Europa es, desde luego, la región del mundo que mejor ha resistido la ofensiva neoliberal. El modelo social europeo ha aguantado a pesar de las erosiones, aunque lo haya hecho de forma desigual -del Reino Unido a Suecia la distancia es muy notable-; en algunos países, algunos de sus componentes avanzaron en la época que comentamos, como es el caso de España en la década de los 80<sup>25</sup>.

Pero la consideración anterior no puede llevar a la más mínima autocomplacencia. En 2000-2003 se ha producido una nueva ofensiva que ha afectado a la legislación laboral y a los sistemas de pensiones en varios países. La comentaremos más adelante. En Alemania, la Agenda 2010 es un amplísimo catálogo de recortes cuya sombra se extenderá más allá de las fronteras de la primera potencia europea. Y, en general, la adecuación de la organización y la acción sindicales a las transformaciones profundas acaecidas de un modo que permita salir de la actitud defensiva y participar activamente en la gestión de los cambios y fortalecer la afiliación y la organización apenas está iniciada, y lo está con desigual impulso en los diferentes países europeos.

Otra conclusión, o más bien hipótesis, que deberá ser refrendada desde una perspectiva temporal más prolongada, es que el sindicalismo más confederal y con mayor tradición de movilización en la esfera sociopolítica, el que ha dedicado más atención a los problemas del empleo y su calidad, se está desarrollando mejor que el de aquellos países en los que la acción sindical se ha venido centrando de forma muy predominante en la negociación de salarios y jornada, en la empresa o/y el sector. La evolución de la afiliación antes comentada, con todas las cautelas, parece indicarlo así; y, además, tiene su lógica ante el tipo de problemas enfrentados.

Si ha habido avances en la afiliación de las mujeres trabajadoras, aunque menores y muy

<sup>25</sup> De forma contradictoria: mientras se progresaba en educación, salud pública y pensiones, se retrocedía en el mercado laboral con la facilitación de la temporalidad masiva.

desigualmente repartidos en lo que se refiere a su promoción a puestos de responsabilidad sindical<sup>26</sup>, no ocurre lo mismo respecto a la afiliación de la juventud. La especial incidencia del paro, el trabajo informal y la precariedad laboral en este segmento de la población trabajadora es una de sus causas principales. Pero constatar esto es constatar también la incapacidad del sindicalismo para organizar a quienes están en la peor situación en el mercado laboral. Probablemente influyan también en este grave problema, tal vez el más preocupante de cuantos debe enfrentar la renovación del sindicalismo europeo, cuestiones relacionadas con la imagen que proyectan los sindicatos y la existencia de prácticas burocratizadas.

Y para terminar esta primera recapitulación referida a los ámbitos de actuación nacionales, me referiré a otros dos problemas cuyo abordaje es completamente insuficiente: trabajo informal y sindicalización de los trabajadores inmigrantes. En este último caso hay que referirse a las oleadas migratorias más recientes que afectan a todos los Estados de la UE; porque hay que reconocer que hasta los 80, en los países del Centro y el Norte de Europa, una mayoría de trabajadores inmigrantes se integraban en unos mercados laborales más estables y regulados y, especialmente en la industria, se afiliaban a los sindicatos en una proporción importante.

Hoy en día, el trabajo informal no es sólo un problema que afecte a España, Italia, Portugal o Grecia, sino que toca con una intensidad creciente a todos los países europeos<sup>27</sup>. Una parte importante de quienes trabajan en la economía informal son inmigrantes extracomunitarios, una mayoría de los cuales no tienen legalizado su permiso de residencia. Partiendo de la gran dificultad que tiene el trabajo sindical entre los trabajadores de la economía informal, por la permisividad de las autoridades públicas, y la dificultad añadida de realizarlo entre los inmigrantes sin papeles que viven bajo leyes de extranjería -formalmente muy restrictivas, pero incapaces de regular en la práctica la realidad-, la acción en estos dos campos tendría que preocupar, y sobre todo ocupar, a los sindicatos europeos mucho más de lo que lo hacen en la actualidad<sup>28</sup>. Desde los valores de la solidaridad y la cohesión social y también, por supuesto, desde el legítimo interés de que grandes contingentes de trabajadores sin derechos no sigan presionando a la baja sobre las condiciones de trabajo generales.

<sup>26</sup> Aquí, como en otros ámbitos de la vida política y social, los países nórdicos llevan una indudable ventaja a los demás, especialmente a los del Sur de Europa.

<sup>27</sup> Según recientes estudios, en Alemania podría afectar a entre el 15% y el 20% de la población laboral.

<sup>28</sup> Empezando por los españoles. Los recientes datos del padrón municipal han mostrado que la población española es mucho más numerosa de los que se pensaba, porque en España viven más de 2,5 millones de inmigrantes, el 6% de la población y no poco más del 3% como se proclamaba en las estadísticas oficiales, con lo que el número de inmigrantes sin papeles rondaría los 900.000.

## El momento político europeo

La Unión Europea vive un momento especialmente importante de su historia con numerosos riesgos e incertidumbres y sin liderazgo político.

La ampliación, que el próximo 1 de mayo acogerá a diez nuevas naciones, se va a realizar con la reforma de los Tratados bloqueada. En el debate institucional sobre las perspectivas financieras para el período 2007-2013, la posición más avanzada, la sostenida por la Comisión, reclama que el techo de la financiación comunitaria se quede como estaba -en el 1,24% del PIB-; en el otro extremo, seis países contribuyentes netos<sup>29</sup> quieren bajarlo al 1% del PIB. Las dos posiciones parecen querer ignorar, aun con diferente grado, que la población se incrementará en un 20% -hasta 452 millones- y el PIB sólo en un 5%. La reforma de las políticas estructurales y de cohesión debe hacerse en paralelo y la política agraria común (PAC), reformada recientemente, continúa siendo difícilmente sostenible en el marco de la OMC.

La reciente crisis económica ha vuelto a poner de manifiesto la insuficiencia o inadecuación de los instrumentos europeos para hacer frente a situaciones de este tipo: del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC) a las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE), pasando por el papel del ECOFIN. No se ha sabido o no se ha querido -probablemente las dos cosas a la vez- impulsar una iniciativa común de relanzamiento económico. La recientemente aprobada Iniciativa Europea por el Crecimiento, bien dirigida aunque limitada, llegó tarde con medidas que tendrán su incidencia en el crecimiento económico a medio plazo. La forma en la que el Consejo ha dado el carpetazo al PEC, a instancias de quienes impusieron sus contenidos más restrictivos en la década pasada -Alemania y Francia-, no es un buen ejemplo de gobernanza europea, por más que haya que reformar profundamente el PEC, especialmente en relación a su componente olvidada, el crecimiento.

La consecución de los objetivos de la Estrategia de Lisboa, aún aceptando que ésta tiene lecturas de izquierdas y de derechas, interesa mucho a los trabajadores y al movimiento sindical. El pleno empleo de calidad, compatible con un elevado grado de cohesión social, en el marco de un modelo económico competitivo y de un crecimiento de la productividad basado en la innovación tecnológica, la mejora de la gestión empresarial y la formación de los trabajadores a lo largo de toda su vida, son objetivos que la CES defiende desde su constitución. Pero esta estrategia, que pretende integrar al conjunto de las políticas de la UE,

está en un grave peligro: por no alcanzarse los objetivos de crecimiento de la economía en los que se sustentaba y por la insuficiencia de los instrumentos para su aplicación.

Por último, la división de la UE con motivo de la crisis de Iraq ha mostrado una vez más la pequeñez política de Europa en el mundo. Los valores de Europa -con independencia de la mala conducta coyuntural de muchos de sus Gobiernos-, aquellos cuya expansión práctica interesa a la gran mayoría de la población mundial, fueron enterrados por quienes han apoyado la infame política del Gobierno de Bush en Iraq. En la actual fase del proceso de globalización, la UE, que representa el ejemplo más avanzado de integración económica y política supranacional, necesita tener una política exterior y de seguridad propia que, entre otras cosas, limite las pretensiones neoimperialistas de los EEUU que han alcanzado su expresión más descarnada en la estrategia de seguridad nacional de su actual Gobierno y en su aplicación práctica.

Y frente a tal cúmulo de cuestiones importantes, Europa carece de un liderazgo, o impulso político si se prefiere, firme y coherente, que provenga de las instituciones europeas o de sus Gobiernos. Lo lleva careciendo desde la época en que Jacques Delors dirigía la Comisión y se impulsó el Mercado Único y la Unión Monetaria desde unos parámetros políticos claros. Particularmente alarmante es que los partidos europeos, al igual que las internacionales políticas, no sean capaces de diseñar políticas de alcance europeo que tengan alguna eficacia práctica cuando los partidos que los componen llegan a los Gobiernos nacionales; que no sean capaces de cohesionar siquiera la política europea de los partidos nacionales que adhieren, salvo, tal vez, en el ámbito de sus grupos parlamentarios europeos.

La nota más positiva de este preocupante panorama europeo la ha dado la Convención y su trabajo: el proyecto de Constitución para Europa. A pesar de sus limitaciones y de las críticas que se le pueden hacer desde una óptica europeísta de izquierdas, tienen mucho más peso los elementos de avance que destacan su significado en el marasmo de la política europea actual. Desde su compromiso con la construcción europea y la defensa de su modelo social, el sindicalismo europeo debe estar interesado en que se desbloquee su aprobación; si es posible, con mejoras y, en todo caso, sin retrocesos.

## Las últimas movilizaciones sindicales generales en Europa

Si en la primera mitad de los 90 el predominio de Gobiernos de centro izquierda en la mayoría de los países de la UE no tuvo una relevancia especial a la hora de impulsar la construcción europea desde esta óptica, al finalizar la década y el siglo, el cambio de signo polí-

<sup>29</sup> Alemania, Francia, Reino Unido, Austria, Suecia y Holanda.

tico hacia la derecha en una mayoría de Gobiernos europeos<sup>30</sup> sí se ha dejado notar en las iniciativas de reforma de la legislación social y laboral adoptadas por numerosos Gobiernos. Al final, las múltiples reformas que el Gobierno de Schröder ha reunido en su Agenda 2010, nos vuelven a recordar que en bastantes ocasiones Gobiernos de distinta marca realizan políticas bastante parecidas. A partir de 2000, la caída del crecimiento económico y la consiguiente reaparición de los déficit públicos fueron utilizadas por los Gobiernos para justificar ante sus opiniones públicas la necesidad de los recortes sociales. La falta de actuación de las instituciones europeas -sobre todo las más directamente responsables: ECOFIN y el BCE- para articular la política monetaria con la coordinación de las políticas económicas nacionales para impulsar la reactivación económica en el ámbito de la UE, ayudó a quienes desde diversos Gobiernos quisieron aplicar la interpretación más derechista del tantas veces mencionado eslogan sobre «la necesidad de realizar reformas estructurales»<sup>31</sup>.

En la mayoría de los países en donde se plantearon las reformas más duras la repuesta sindical fue contundente, llegándose a la huelga general o a huelgas muy generalizadas en seis de ellos: Grecia (2001), Italia (2002 y 2003), España (2002), Portugal (2002), Austria (2003) y Francia (2003). Esta coincidencia, en un período de dos años, de movilizaciones generales no se conocía en Europa desde el final de la 2ª Guerra Mundial.

Haré un rápido resumen de los motivos, mencionando sólo los que desencadenaron huelgas generales: contra los recortes en las prestaciones -o en los requisitos para la consecución de las mismas- de los sistemas públicos de pensiones se convocaron huelgas generales<sup>32</sup> en Grecia, Austria y Francia; en Italia se convocaron huelgas generales y masivas manifestaciones nacionales contra la modificación de la legislación sobre despidos improcedentes y contra la reforma del sistema de pensiones<sup>33</sup>; en España, los aspectos más lesi-

vos del «decretazo», que motivó la huelga general del 20 de junio de 2002 y las movilizaciones posteriores, se referían a la protección por desempleo (condiciones de percepción y subsidio agrario) y al precio del despido (salarios de tramitación); por último, en Portugal, el sindicalismo se enfrentó<sup>34</sup> a una reforma general del Código del Trabajo que afectaba a todos los aspectos de la legislación laboral, siendo especialmente lesiva en la regulación de la negociación colectiva.

En cuanto a los resultados, triunfos claros de la lucha sindical sólo se han producido en Grecia y España. En los demás países, los Gobiernos han introducido sólo algunos cambios parciales en sus primeras propuestas. En Austria prosiguen unas negociaciones tripartitas de futuro incierto para una reforma completa del sistema de pensiones. En Italia y Francia, la salida de las movilizaciones llevó a la ruptura de la unidad de acción sindical, al firmar CISL y UIL, en un caso, y CFDT, en otro, acuerdos que recogían dichos cambios.

En el período que comentamos, se han producido movilizaciones generales sectoriales en Alemania por la negociación colectiva de los grandes convenios nacionales; protagonizadas sobre todo por IG Metall y Verdi; en su trasfondo latía también la defensa de los convenios sectoriales de ámbito nacional frente a las pretensiones de la patronal de reducir su eficacia para ir a un modelo de negociación colectiva más descentralizado. Tuvieron éxito. Sin embargo, la huelga convocada por IG Metall por la semana de 35 horas en los estados del Este de Alemania resultó un fracaso que abrió una crisis en este sindicato. La falta de oportunidad de una movilización por este objetivo, en un contexto de crisis económica y cuando la preocupación principal de los trabajadores eran los contenidos de la Agenda 2010, es una opinión ampliamente extendida.

La Agenda 2010 concibe las «reformas estructurales» básicamente en términos de recortes de gastos y derechos. Los principales campos afectados son: la sanidad pública -supresión de la gratuidad mediante el copago de los principales actos sanitarios (10 euros) o de la totalidad del coste de algunas prestaciones-; el sistema público de pensiones -disminución de las pensiones vigentes y recorte de las futuras-; la protección por desempleo -percepción del seguro por un período de un año como máximo, disminución y retirada si no se acepta cualquier oferta de empleo legal y endurecimiento de las condiciones de percepción del subsidio, equiparado a la renta básica social-; y servicios públicos de empleo, contratación y despido -fomento de la colocación a través de ETT, más facilidades para el despido-. Los sindicatos han manifestado su oposición, pero han tardado en res-

<sup>30</sup> Se pasó de una situación en la que había 12 Gobiernos de 15 en los que gobernaban los partidos socialistas, solos o en coalición, hacia la mitad de los 90, a otra, la actual, en la que en 10 Estados de la UE gobierna la derecha o el centro-derecha.

<sup>31</sup> Algunos hablan de la «agenda oculta» del ECOFIN de los últimos años, cuyos epígrafes principales serían: pensiones, seguro de desempleo, contratación y despido y negociación colectiva.

<sup>32</sup> En Francia, las huelgas, en sectores como la enseñanza muy prolongadas, afectaron sobre todo a los empleados públicos principales afectados por la reforma. No hubo una convocatoria expresa de huelga general por parte de las principales centrales sindicales.

<sup>33</sup> Las más masivas se llevaron a cabo contra la modificación del artículo 18 del Estatuto de los Trabajadores que ampliaba los supuestos en los que la empresa podía no aceptar, a cambio de indemnización, la readmisión de un trabajador en caso de despido declarado improcedente por la magistratura laboral. La primera de las huelgas generales por este motivo fue unitaria, las siguientes fueron convocadas sólo por la CGIL, mientras que CISL y UIL pactaron una modificación parcial de la propuesta inicial del Gobierno Berlusconi, en el marco de un acuerdo muy general sobre diversos temas económicos y sociales. La huelga contra el proyecto de reforma de las pensiones volvió a recomponer la unidad sindical el año pasado.

<sup>34</sup> Para ser más precisos, la CGTP-intersindical, porque la UGTP optó desde el principio por la vía del diálogo con el Gobierno descartando la movilización.

ponder<sup>35</sup>: han convocado una jornada de movilización el próximo 3 de abril con manifestaciones en Berlín y otras dos ciudades alemanas.

### Algunas consideraciones más

La reflexión sobre estas luchas sindicales me lleva a las siguientes consideraciones:

El sindicalismo europeo lucha a la defensiva en los ámbitos nacionales para evitar que se produzcan reducciones de los derechos sociales y laborales y de las prestaciones sociales de sus Estados de bienestar, o al menos limitarlas. El modelo social europeo está siendo erosionado de nuevo, aunque en distinto grado, dependiendo de las diferencias de partida en cuanto al nivel de derechos y prestaciones, situaciones políticas, presupuestarias y fiscales, y de las distintas capacidades de respuesta, por la acción o por el diálogo, del sindicalismo. Por lo general, los países nórdicos lo siguen manteniendo mejor.

Hay una pregunta que surge en primer lugar: ¿se puede defender bien el modelo social europeo si se continúa luchando, y a la defensiva, en los ámbitos nacionales? La respuesta de muchos sindicalistas europeos es no. Lo que pasa es que se es consciente de que falta todavía bastante camino por andar, en cada país y en la CES, para que puedan darse respuestas serias de ámbito europeo, tanto en el plano de la negociación como de la movilización (la articulación de los procedimientos de acción sindical nacionales con el europeo debería ser uno de los grandes objetivos de la CES). No está claro que piensen así todos sus sindicatos. Habría que empezar poniéndose de acuerdo sobre cuáles son las prestaciones y derechos básicos a preservar o alcanzar. En Europa, sus niveles son todavía bastante diferentes. Quienes los tienen en un grado más elevado suelen tener, de entrada, un temor a que caminar por esta senda lleve a presiones, en sus países, para igualar a la baja sus mejores derechos con los que podrían establecerse en un marco básico europeo. Esta fue la razón por la que en el último congreso de la CES (Praga, mayo de 2003), una enmienda al programa de acción, promovida por CC.OO. y UGT, que establecía como objetivo la consecución de una norma marco europea sobre derechos laborales y sociales básicos, no obtuviera suficiente apoyo para ser incorporada al mismo. El mencionado temor no está del todo infundado, pero existen formas y dinámicas para lograr que legislaciones sociales y

laborales básicas europeas no conlleven el empeoramiento de las más avanzadas en los ámbitos nacionales. Y, en todo caso, peor aún es que la presión a la baja sobre las legislaciones más avanzadas proviniese de derrotas del sindicalismo en los ámbitos nacionales, de modo que los retrocesos se convirtieran en los malos ejemplos<sup>36</sup>.

Por lo tanto, aun siendo una empresa difícil, es necesario que el sindicalismo europeo termine de comprender en la práctica que la defensa y mejora del modelo social europeo necesita una estrategia europea; no hay otro camino en la lógica de la integración económica y política, por más que esta estrategia deba anclarse siempre en sólidas prácticas nacionales.

La construcción de Europa como un modelo de democracia social avanzada depende también necesariamente de la productividad y competitividad de su modelo económico y de la existencia de políticas fiscales progresivas que aseguren la suficiencia de los ingresos públicos para sostener políticas públicas fuertes, nacionales y europeas. Por ello, el sindicalismo europeo tiene que estar fuertemente interesado tanto en la consecución de los objetivos definidos en la Estrategia de Lisboa como en lograr una armonización fiscal que no se realice a la baja.

La combinación de crecimiento débil con los efectos del *dumping* fiscal hace insostenible el modelo social europeo. Aquí está la dificultad principal y el nudo político del problema. La armonización fiscal en la UE, establecida en unos niveles que sean compatibles con el mantenimiento de las prestaciones básicas de sus Estados de Bienestar, debería ser una reivindicación central de la CES y el conjunto del sindicalismo europeo. La competencia a la baja de las políticas fiscales motivada por la falta de armonización fiscal europea, la influencia ideológica conservadora y el oportunismo político es, hoy, el principal enemigo del modelo social europeo. Por eso, resulta especialmente lamentable cómo se ha planteado, por parte de los dos principales partidos políticos españoles, el debate fiscal en la campaña electoral de las elecciones generales del 14 de marzo.

Ligada a lo anterior debe situarse la reflexión acerca de cómo mantener las prestaciones sociales de los sistemas públicos que dependen de las cotizaciones sociales, puesto que impuestos y cotizaciones sociales son vasos comunicantes del sistema de ingresos públicos. Estoy pensando, en primer lugar, en los sistemas públicos de pensiones, contributivos y de reparto.

<sup>35</sup> Las huelgas de solidaridad están prohibidas por la Constitución alemana. La huelga general se incluiría en este concepto según la interpretación más generalizada, aunque no se ha producido ninguna después de la 2ª Guerra Mundial para comprobarlo.

<sup>36</sup> Antes de la aprobación de la Agenda 2010, la legislación sobre protección por desempleo alemana era bastante más avanzada que la española; cuando se aplique será sensiblemente inferior y presionará como contraejemplo sobre todas las legislaciones europeas.

El sindicalismo no puede atrincherarse en el mantenimiento de cualquier nivel de prestaciones sin preocuparse por asegurar la sostenibilidad financiera futura del sistema. Existiendo tan fuertes enemigos de los sistemas públicos de pensiones, que disfrazan su interés por el desarrollo de los sistemas privados de capitalización con todo tipo de negros vaticinios sobre el futuro de los públicos, el sindicalismo confederal tiene que actuar con rigor y sentido de la anticipación para asegurar el cogobierno sindical de cualquier tipo de reforma. Los niveles de prestaciones deben ser compatibles con la sostenibilidad financiera y establecerse con criterios de suficiencia, justicia y solidaridad<sup>37</sup> que respeten, al mismo tiempo, la contributividad del sistema. La capacidad de intervención en este terreno que ha logrado el sindicalismo confederal español -en una orientación principalmente impulsada por CC.OO.- es uno de sus principales logros.

Dimensión europea y un enfoque más proactivo de sus políticas, articulación de las capacidades de movilización y negociación nacionales y europeas... En fin, todo ello requiere el fortalecimiento de la CES. Para terminar, me referiré a su estado actual y a lo que pienso que deberían ser algunas de sus principales prioridades.

### La Confederación Europea de Sindicatos: algo sobre su presente y su futuro

Desde su constitución en Bruselas, el 8 de febrero de 1973<sup>38</sup>, la Confederación Europea de Sindicatos tiene ya un lugar importante en la historia del sindicalismo mundial. Hoy en día agrupa a 76 centrales sindicales de 34 países europeos y a 11 federaciones sindicales europeas (FSE) con un total de algo más de 60 millones de afiliados. En paralelo a la transformación del Mercado Común Europeo en la Unión Europea de 25 Estados miembros, con mercado único y unión monetaria, la CES ha pasado de ser una coordinadora de centrales sindicales a una confederación sindical supranacional cuya componente mayoritaria tiene vocación de ser un «sindicato europeo». Alcanzar esta condición no está siendo ni será, desde luego, una tarea fácil, pero, superada una etapa en la que todavía se vivía en el movimiento sindical el secta-

rismo de la guerra fría<sup>39</sup> y el alcance del proyecto político europeo no estaba definido, a partir de los 90 la citada vocación o voluntad política comienza a estar presente en la CES.

Es un hecho, reconocido con una poco usual unanimidad por sindicalistas europeos de todas las tendencias, el gran papel jugado por Emilio Gabaglio -secretario general de 1991 a 2003- en la dirección de la CES en su etapa de mayor avance político y organizativo. Este período coincidió -en parte- con el de Jacques Delors al frente de la Comisión Europea -el momento en el que con mayor claridad se definió el proyecto europeo- y con la construcción del Mercado Único y la Unión Monetaria. En los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997) se establecieron instrumentos jurídicos que impulsaron el diálogo social europeo<sup>40</sup> que se utilizan en los años posteriores. Una directiva de 1994<sup>41</sup> permite la constitución de comités de empresa europeos en las empresas de dimensión comunitaria, lo que abre la puerta para que los sindicatos puedan participar en las decisiones que les afectan en las empresas transnacionales y, en el futuro podría hacerlo, a la negociación colectiva europea en el ámbito de las empresas. Finalmente, en la Cumbre de Bruselas-Laeken (diciembre de 2001) se institucionalizó el diálogo social tripartito de alto nivel en el que participan la CES, las patronales, la Comisión y el Consejo. La CES también ha promovido en este período diversas formas de movilización que han reforzado la identidad sindical europea y presionado a sus instituciones; las de mayor proyección han sido las *euromanifestaciones* que se han realizado en las vísperas de las «cumbres» europeas más importantes<sup>42</sup>.

Todo este impulso sindical europeo supranacional se recogió, en parte, en las resoluciones del IX Congreso de la CES (Helsinki, 1999), mientras que sus consecuencias organizativas y estatutarias se dejaron a debate para su adopción, o no, en el X Congreso que se celebraría en Praga en mayo de 2003. En Helsinki se aprobó una orientación de la política sindical que incluía la construcción de un marco europeo de relaciones laborales, basado en los logros del diálogo social y la coordinación de las negociaciones colectivas europeas.

<sup>39</sup> Para conocer la historia de la CES, y las vicisitudes sufridas por CC.OO. para conseguir afiliarse a ella, es muy recomendable el libro de Juan Moreno: *Sindicatos sin fronteras. La Confederación Europea de Sindicatos (1973-1999) y la afiliación de CC.OO.* (Ediciones GPS-Madrid, 2000).

<sup>40</sup> Los acuerdos entre los interlocutores sociales reconocidos (UNICE y CEEP, como patronales, y la CES, único interlocutor sindical representativo) que se transforman en normas legales (directivas), y los «acuerdos voluntarios», que obligan a las partes firmantes y las organizaciones que las componen. También se puede llegar a estos dos tipos de acuerdo desde las comisiones del diálogo social sectorial, integradas por las federaciones sindicales europeas y las patronales sectoriales.

<sup>41</sup> Directiva 94/45/CE sobre «La constitución de un comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta de los trabajadores en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria».

<sup>42</sup> Seis han tenido una participación masiva de sindicalistas europeos: Luxemburgo (1997), Oporto (2000), Niza (2000), Bruselas (2001), Barcelona (2002) y Roma (2003).

<sup>37</sup> Resulta cuando menos chocante la oposición de la izquierda radical brasileña a la reforma de las pensiones impulsada por el Gobierno de Lula, cuando su sistema público combina déficit financieros insostenibles con unas prestaciones muy desiguales, que favorecían a las categorías de funcionarios mejor pagadas, y excluía del derecho a recibir pensión a la mayoría de la población.

<sup>38</sup> En su congreso fundacional, la CES agrupaba a 16 centrales sindicales (29 millones de afiliados) de 14 países europeos, miembros del Mercado Común Europeo y de la EFTA. En el primer año de su creación incorporó a otras centrales de otros países que no estaban en estas instituciones y a los sindicatos europeos de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT).

A partir del trabajo del Comité de Negociación Colectiva de la CES<sup>43</sup>, se aprueban cada año orientaciones para la coordinación de las negociaciones colectivas nacionales y se elaboran balances anuales de las mismas.

El congreso de Praga no ha ido más allá que el de Helsinki en este terreno fundamental para determinar la vocación y naturaleza de la CES. No ha formulado a sus organizaciones, para suscitar el debate y resolverlo en su caso, dos preguntas fundamentales: ¿se quiere caminar hacia una negociación colectiva de ámbito europeo?; si se respondiera afirmativamente, ¿con qué instrumentos?; y la segunda, ¿se quiere construir un marco legislativo laboral y social general de la UE, a través del diálogo social europeo? No se formularon estas preguntas porque se temía que pudieran dividir a la CES y porque en su dirección, favorable a dar una respuesta positiva a las mismas, se pensaba que una respuesta positiva a las mismas no reuniría una mayoría lo suficientemente amplia como para adoptar medidas concretas que permitieran hacer avanzar estas orientaciones. De hecho, el rechazo a la enmienda sobre los marcos europeos laborales y sociales básicos fue una expresión clara de los temores que suscita todavía esta cuestión en algunas centrales de la CES.

El congreso de Praga culminó la reforma de los estatutos apuntada en Helsinki, adoptando algunas medidas que refuerzan la confederalidad -por ejemplo, que el Secretariado sea elegido por el congreso- y las federaciones sindicales europeas. Pero hubo que posponer, por falta de tiempo, el debate sobre el modelo organizativo, propuesto por los sindicatos italianos y españoles, en relación con el modelo de relaciones contractuales<sup>44</sup>.

Desde luego parto de que para la construcción de un sindicalismo europeo fuerte hay que tener la misma paciencia y espíritu constructivo que para hacer avanzar la Europa política. Pero también pienso que Europa vive un momento especialmente importante, también en el terreno laboral y sindical, en el que hay que abordar los problemas principales con claridad y recobrar la capacidad de iniciativa. Ya antes he argumentado sobre las negativas consecuencias de seguir a la defensiva en los ámbitos nacionales frente a las contrarreformas laborales y sociales. Otros riesgos se vislumbran. En el ámbito europeo, la patronal UNICE ya no quiere ni oír hablar del diálogo social para la elaboración de leyes europeas: el Programa para el diálogo social (2003-2005), pactado con la CES tras laboriosas conversaciones, no menciona la posibilidad de alcanzar ningún acuerdo que lleve a la apro-

bación de alguna directiva europea. Sólo en algún caso -estrés en el trabajo- abre la posibilidad de alcanzar un acuerdo voluntario<sup>45</sup>. La UNICE parece querer moverse sólo en el campo de las buenas prácticas, los observatorios, los estudios y las recomendaciones, es decir en el campo de la voluntariedad y de los instrumentos más ligeros del campo de la responsabilidad social de las empresas (RSE).

Esta situación plantea dos tipos de peligros. Por una parte, puede desnaturalizar el concepto de «acuerdo voluntario» que hay que considerar como un acuerdo interconfederal de ámbito europeo que obliga a las partes y, por lo tanto, a las patronales nacionales. Por otra, puede paralizar el tímido proceso de creación de legislación laboral europea para sustituirla por instrumentos voluntarios de la RSE.

El sindicalismo europeo tiene que adoptar una posición clara al respecto: hay que apostar tanto por la creación de legislaciones laborales y sociales europeas como por trabajar en el terreno de la RSE, sabiendo lo que interesa y lo que no interesa de la misma en cada ámbito y sobre cada cuestión concreta. Lo que no resulta nada útil es desconfiar de lo uno y de lo otro para seguir a la defensiva. En los ámbitos nacionales, en donde hay leyes y convenios colectivos, la RSE debe servir para ampliar el campo de los compromisos de las empresas con los trabajadores, los accionistas y la sociedad en general. En el ámbito mundial, donde no hay leyes ni tribunales laborales ni gobierno -la OIT y sus convenios no pueden desempeñar todavía esas funciones- instrumentos de la RSE, como los acuerdos voluntarios de empresa y los códigos de conducta, pueden jugar un papel relevante en la acción sindical en las empresas transnacionales. En Europa, desde la posición de la patronal que es apoyada por los Gobiernos y veremos si por la Comisión en un futuro próximo, la irrupción de los conceptos de la RSE puede contribuir a impedir la creación de un marco legislativo laboral en Europa. Sobre todo si la CES y sus principales sindicatos no tienen claro, y de un modo operativo, a dónde se quiere llegar en este terreno.

Otro motivo de preocupación del momento presente es la imposibilidad de llegar a un acuerdo sólido entre la CES y la UNICE sobre la gestión de los procesos de reestructuración empresarial. Las conversaciones mantenidas a lo largo de 2003 y el documento que recogía sus conclusiones no sentaron unas bases suficientes para ello. Las consecuencias de la actual fase de la globalización y el papel que en ella juegan las EMN hacen que el sindi-

<sup>43</sup> Con anterioridad se formó el llamado Grupo de Dörn, que agrupa a las centrales de la CES de Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo y Dinamarca, y cuyo objetivo es la coordinación de la negociación colectiva entre los países que lo componen.

<sup>44</sup> El Comité Ejecutivo de la CES, en su primera reunión después del congreso de Praga, abordó esta cuestión remitiéndola a una posible conferencia de organización a mitad de mandato.

<sup>45</sup> El seguimiento de la aplicación de estos acuerdos en los ámbitos nacionales tiene suma importancia para valorar su utilidad como instrumento del diálogo social europeo. El único «acuerdo voluntario» alcanzado hasta el momento ha sido sobre el teletrabajo; en España se incorporó al Acuerdo Interconfederal de Negociación Colectiva para 2003.

calismo tenga abiertos muchos frentes en el campo de las reestructuraciones, con instrumentos débiles de acción para actuar en ellos y no sólo, por supuesto, en el ámbito europeo. La ampliación de la UE va a plantear, lo está haciendo ya, problemas de deslocalización que la CES y sus federaciones sindicales tienen que abordar en el ámbito europeo.

Tanto para hacer frente a los cambios industriales y los procesos de reestructuración empresarial como para abrir el camino de una negociación colectiva europea en el ámbito de la empresa, resulta esencial, en mi opinión, poner a punto los instrumentos de participación, información y consulta que se tienen, extender su ámbito de aplicación y utilizarlos bien. La CES debe poner especial empeño en la revisión de la mencionada directiva sobre los comités de empresa europeos<sup>46</sup>, para lograr una ampliación de sus competencias, una mejora de su funcionamiento y la sindicalización del mismo a través del papel que han de jugar las FSE, y facilitar la negociación de acuerdos de empresa. Como señala la resolución del Comité Ejecutivo de la CES<sup>47</sup>, hay que armonizar y hacer coherente esta directiva de 1994 con otras dos posteriores: la de participación de los trabajadores en la sociedad europea (2001)<sup>48</sup> y la de información y consulta (2002)<sup>49</sup>. La primera de ellas, cuya transposición a la legislación española debería realizarse antes de terminar 2004, abre las puertas para la participación de los representantes de los trabajadores en los órganos de gestión o de control de las empresas de dimensión europea. En paralelo a la revisión y aplicación de esta legislación europea, la CES y sus FSE deberían construir una estrategia de acción para lograr un acuerdo marco europeo sobre los procesos de reestructuración empresarial.

Siendo realistas, es probable que en los cuatro años del actual mandato de la dirección de la CES salida del congreso de Praga no termine de clarificarse plenamente hasta dónde quiere llegar nuestra confederación sindical europea en la construcción del marco europeo de relaciones laborales; tampoco está claro hasta dónde le dejarían avanzar. Lo que sí parece necesario es abrir –o reabrir, si se prefiere– el debate.

Mientras tanto convendría actuar en dos frentes: en el terreno general, reforzando la coordinación de las negociaciones colectivas nacionales y de los instrumentos que la CES dispone para ese fin; en el ámbito sectorial, impulsando el funcionamiento de los comités

de diálogo social sectorial. Sería conveniente también analizar la virtualidad de los ámbitos de actuación de estos últimos y potenciar las negociaciones tendentes a alcanzar acuerdos sectoriales, bien de naturaleza legislativa o entre partes. Desde ambos supuestos se puede avanzar hacia una negociación colectiva sectorial europea que tendría en estos comités sectoriales su base de partida principal. La reflexión sobre los ámbitos de actividad económica y empresarial de estos comités podría impulsar otra paralela sobre los ámbitos de acción y afiliación de las FSE y su relación con el complejo y variado mapa de las federaciones de rama nacionales<sup>50</sup>.

Otro ámbito de actuación que la CES debería cuidar en los próximos años es el de sus relaciones exteriores, por mucho que haya que cuidar también las relaciones y competencias de las internacionales sindicales de las que forman parte sus sindicatos. La acción sindical en las EMN no tiene ámbitos geográficos estancos. Por otro lado, interesa mucho que en los procesos de asociación de la UE con otras instituciones regionales mundiales –Mercosur, Comunidad Andina, Región Euromediterránea, etc.–, la CES y las organizaciones sindicales de estas regiones puedan jugar un papel en los contenidos sociales y laborales de dichos procesos y en el seguimiento de los mismos. La CES también está muy directamente concernida por el proceso de unidad entre la CIOSL y la CMT que acaba de ser formulado por ambas internacionales sindicales<sup>51</sup>.

Finalizo este artículo reiterando la necesidad de articular las propuestas y acciones que la CES desarrolla en el ámbito europeo, ante sus instituciones y su patronal, con las que desarrollan sus centrales adheridas en los ámbitos nacionales. Desde las acciones de comunicación más sencillas –comunicados y ruedas de prensa– hasta las reivindicaciones y las campañas y movilizaciones que las sustenten. Esta es la clave del éxito de la actual campaña que bajo el lema «Europa somos nosotros» están desarrollando la CES y sus sindicatos sobre la Constitución Europea y la defensa del modelo social europeo.

Porque para que la CES avance es necesario que los sindicatos que la componen –todas sus estructuras y no solamente las especializadas en la política internacional– sean capaces de implicarse más en los asuntos europeos e internacionales.

<sup>46</sup> La revisión lleva un retraso de cuatro años sobre las fechas primeramente establecidas, aunque parece que la situación podría desbloquearse próximamente.

<sup>47</sup> En su reunión de los días 4 y 5 de diciembre de 2003.

<sup>48</sup> El término se refiere a empresas de dimensión europea: más de 1.000 trabajadores en al menos dos países de la UE. La directiva es la 2001/86/CE, «completando el estatuto de la sociedad europea en lo que concierne a los trabajadores».

<sup>49</sup> Directiva 2002/14/CE, «estableciendo un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores en la Comunidad Europea».

<sup>50</sup> Más tarde o más temprano, todas las estructuras actuantes en el sindicalismo europeo tendrán que afrontar el problema de la coherencia entre los ámbitos de afiliación de las federaciones nacionales con los propios de las federaciones europeas.

<sup>51</sup> Los órganos de dirección de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) acordaron en los últimos meses de 2003 abrir conversaciones de cara a crear una nueva central sindical mundial que las fusionara y a la que pudieran sumarse otras centrales sindicales nacionales de carácter democrático.

GRIGOR GRADEV

# Los sindicatos y los desafíos de la ampliación de la UE



Emy Rona, *Carrel húngaro*, 1937, detalle.

*Los costes políticos y de seguridad son más fáciles de probar. Los costes financieros de la ampliación para los primeros tres años se han estimado en 10 billones de euros en el presupuesto de la UE. La misma cantidad de dinero se gastó en la guerra de Kosovo y en las necesidades de gobierno y de las operaciones para el mantenimiento de la paz sólo en 1999. En esa línea, las alternativas resultan con frecuencia evidentes y la fuente de apoyo para la ampliación ha sido probablemente la más elevada por todas partes.*

En mayo de 2004, la UE pondrá fin al experimento político y social más audaz desde la fundación de la Comunidad Europea -la integración de diez nuevos miembros, la mayor parte de ellos de Europa Central y Oriental-. Como subraya Otto Jacobi, del Laboratorium Europa (Frankfurt), este paso convierte el proceso de integración en un modelo para el futuro y un proyecto para la modernización de Europa. Obviamente, un esfuerzo a tal escala no puede ser una tarea fácil y exenta de problemas.

Mientras se celebra la importancia histórica del éxito del proceso de adhesión, es importante ver también los avances a un nivel más práctico. Junto al potencial positivo de una Europa unificada en el proceso de globalización, existen ya problemas y contratiempos que pueden plantear serios desafíos en el futuro.

La última encuesta del Eurobarómetro, publicada en diciembre de 2003, señala claramente que la actitud dominante de los ciudadanos tanto en los Estados miembros actuales como en los de nuevo ingreso es el pesimismo creciente respecto a la situación de sus vidas en 2004. En ambos casos, la gente espera que la situación económica y el empleo empeoren respecto a 2002. El apoyo a la UE ha disminuido a lo largo del año y respecto a la ampliación se ha mantenido relativamente estable, pero a un nivel más bajo que en 2002. Los descensos más significativos en ambos grupos ante esta difícil situación se producen, sin embargo, sobre la confianza en las instituciones nacionales -Parlamentos y Gobiernos-. Es evidente que la UE está pasando por un período crítico de su propia adaptación a la nueva fase de desarrollo.

La ampliación ha sido considerada, con frecuencia, como el origen de los problemas que dan lugar a consecuencias negativas sobre los avances en la UE, especialmente en el ámbito del modelo social europeo y su futuro. En 2003, Daniel V. Whitehead publicó un libro, resultado de un trabajo extenso y de gran calidad sobre estos temas, llevado a cabo desde 1993, cuyo título es *¿La ampliación de la UE frente a la Europa social?* Las diferencias y los desajustes entre los miembros actuales y los nuevos ha sido cada vez con más frecuencia tema de discusión en el último par de años, en lugar de los efectos positivos. La preocupación se acumula, especialmente en las sociedades de Europa occidental. La falta de una información adecuada y de una interpretación realista en el contexto de los acontecimientos tiende a presentar opciones en blanco y negro, desviando en realidad el foco del debate y las oportunidades de alcanzar soluciones políticas racionales a los desafíos a los que nos enfrentamos.

## Los sindicatos y el problema de entender la ampliación

La CES y las confederaciones sindicales nacionales, en su mayor parte, han logrado mantener una línea estable de enfoque claro y de apoyo general a la ampliación intentando llevarla lo más cerca posible de los estándares del modelo social europeo. El proceso no ha sido fácil y ha visto cómo surgían divergencias y contradicciones sobre ciertos temas en la agenda del cambio, por ejemplo sobre la libre circulación de personas. Parece, sin embargo, que en niveles más bajos de las organizaciones y entre los activistas sindicales uno puede oír voces que indican que las opiniones más simplistas del proceso ya han ganado cierto peso en los sindicatos y son una fuente de preocupación y sentimiento de peligro.

Un participante de un seminario de sindicalistas, en París en 2003, resumió esta mezcla de sentimientos de fuerza y temor respecto a la ampliación: «No estamos contra la ampliación. Queremos que la gente del Este viva tan bien como nosotros. Pero no puede ser a costa de nuestros logros, ¡la solidaridad tiene un límite!». Esta posición manifiesta un nivel de confusión sobre la complejidad de los procesos de cambio en el seno de Europa, debido a la acumulación de problemas y ansiedades en las sociedades que los sindicatos todavía no han sido capaces de gestionar para racionalizar y ofrecer respuestas políticas y actuaciones convincentes. Dicha actitud implica una serie de presunciones interesantes en su origen, de las que destacaremos tres de evidente relevancia:

- Primero, el sentimiento de que la no-ampliación podría haber sido una solución, por lo que el caso ha sido de elección unilateral por parte de la UE. Además, implica que las sociedades/sindicatos más amplios, especialmente en el Oeste, han sido un elemento activo en el proceso.

En el mismo seminario, el responsable del sector de industrias del metal de la organización patronal francesa MEDEF comenzó su presentación sobre la ampliación con una declaración impactante: «Si nuestras industrias tienen que desarrollarse y competir con éxito en el futuro, necesitamos de manera esencial los mercados del Este». El informe de Wim Kok sobre ampliación para la Comisión Europea ofrece algunas cifras sobre comercio entre la UE y los países de Europa central y oriental. Sólo en el período 1995-2000 las importaciones han aumentado de 44,4 billones de euros a 389,7 billones y las exportaciones de 53,2 billones de euros a 494,1 billones, mientras la UE ha mantenido un equilibrio comercial positivo que ha pasado de 8,8 billones de euros a 104,4 billones. La cifra indica no sólo la velocidad del proceso, sino que significa también puestos de trabajo para ambas partes.

El argumento puede sostener incluso que los mismos mercados pueden utilizarse den-

tro o fuera de las fronteras de la UE. Esto puede suponer también una diferencia. La distribución de productos de acero puede ser un ejemplo pertinente. En este momento, la UE es un importador neto de acero, mientras que Europa del este es un exportador neto. Después de mayo de 2004, el nuevo sector europeo del acero, una vez dejados atrás todos sus problemas de la reestructuración inacabada en Europa central y oriental, será un exportador neto de acero -una mucho mejor posición en los mercados mundiales a largo plazo-. Obviamente, la nueva industria del acero tendrá una nueva cara y una estructura europea diferentes de las dos anteriores -la occidental y la oriental-. El proceso de adaptación probablemente enfrentará a los sindicatos a serios desafíos para maximizar los efectos positivos y restringir los resultados negativos, especialmente en el empleo y los aspectos sociales. No hay duda de que éste no es un tema fácil y de que las políticas de éxito necesitarán de la capacidad de todos los sindicatos afectados para llevar a cabo iniciativas coherentes y acciones conjuntas.

A un nivel más «abstracto», los costes políticos y de seguridad son más fáciles de probar. Los costes financieros de la ampliación para los primeros tres años se han estimado en 10 billones de euros en el presupuesto de la UE. La misma cantidad de dinero se gastó en la guerra de Kosovo y en las necesidades de gobierno y de las operaciones para el mantenimiento de la paz sólo en 1999. En esa línea, las alternativas resultan con frecuencia evidentes y la fuente de apoyo para la ampliación ha sido probablemente la más elevada por todas partes.

- En segundo lugar, las sociedades occidentales y los sindicatos parecen sentir un cierto nivel de poder e influencia sobre el proceso, cuando los miembros de Europa central y oriental solicitan unirse a la UE. Este poder no ha sido fácil de articular en términos prácticos y su visibilidad pública ha sido más clara en los casos de controversia (las políticas de migración de los Estados miembros) que en las actividades conjuntas, pero obviamente ha ido disminuyendo con el avance del proceso. Finalizar el proyecto de ampliación puede conducir a una situación paradójica en la que los recién llegados de Europa central y oriental estén mejor preparados para entender las condiciones de la UE ampliada, debido también a la ayuda previa de los sindicatos occidentales, mientras que la zona del Este puede seguir siendo durante algún tiempo un terreno resbaladizo para los sindicalistas occidentales. 2003 fue, claramente, un tiempo en el que fueron «descubiertas» las realidades del sindicalismo y las relaciones laborales de Europa central y oriental por parte de muchas organizaciones occidentales, comités de empresa europeos (CEE) y activistas sindicales. El proceso continúa, impulsado ahora por las necesidades, y una serie de sindicatos de la UE ya han hecho importantes esfuerzos en este terreno.

- En tercer lugar, la naturaleza y el entendimiento de la solidaridad. Durante los períodos de transición y acceso se ha dado un elevado nivel de ayuda de la CES y de las organizaciones nacionales de la UE en la construcción de sindicatos y de sistemas de relaciones laborales en Europa central y oriental y en la armonización de los mismos con las normas del modelo social europeo. En una UE ampliada, la solidaridad necesitará de un nuevo tipo de cooperación basado no tanto en un tipo de interacción y apoyo de transferencia unilateral, es decir, de las mejores situaciones a las peores, sino más en una responsabilidad conjunta y en actuaciones para un futuro común. Una eventual erosión de los actuales niveles de eficacia de la protección social y de las relaciones laborales provocará, con mucha probabilidad, nuevas olas de presión para la desregulación de los mercados laborales y la marginalización del diálogo social y de los sindicatos en el proceso de toma de decisiones en Europa central y oriental. La solidaridad no está chocando con el tope, pero está avanzando de una forma mucho más importante, interdependiente, obviamente diferente y más compleja a la del período anterior -es menos ayudar y más trabajar juntos en estrategias comunes-. El primer fallo del intento de una constitución europea es un punto claro en esa línea.

La aparición de dichas actitudes es bastante normal, en realidad, y tiene su equivalente en el Este, aunque desde una perspectiva diferente. Han sido alimentadas de forma constante por la naturaleza y la forma del proceso político de ampliación de la UE, basado en los criterios de ingreso, es decir, una exigencia de una parte que ha de cumplir la otra. Al mismo tiempo, la aplicación de las mismas políticas ha producido las diferencias y las disparidades que ahora pueden convertirse en fuente de preocupación y temor para los ciudadanos, los sindicalistas y las organizaciones.

### La política de ampliación

La actual ampliación ha sido muy diferente de las anteriores. Las sociedades de Europa central y oriental tuvieron que enfrentarse a un desafío dual de «transición» a la democracia y a la economía de mercado y de «acceso» a la UE -incorporando el «acervo» comunitario y aplicándolo a la vida real-. En el espacio público la «transición» sería como el dominio del FMI y el Banco Mundial, el «acceso» a la UE. Las dos líneas de reformas se superponen en algunas áreas claves, sobre todo en el área macroeconómica, pero pueden divergir firmemente en otras, especialmente en la construcción de una dimensión social del proceso de reformas. Como lo definió el profesor de Harvard Jeffrey Sachs, uno de los más des-

tacados defensores del «modelo de transición» del FMI/Banco Mundial para Europa central y oriental: «La transición es sobre lo político, no sobre lo social, ni siquiera sobre lo económico». Aunque la mayor parte de los países de Europa central y oriental no han tenido la necesidad directa de tratar con el FMI hasta mediados de los 90, el marco político se ha establecido con una base política suficiente.

El modelo de transición ha sido fuertemente criticado a lo largo del período y en la mayoría de los casos acertadamente. Aún así, hay que reconocer que cualquier paquete de reformas tendría un «núcleo duro» basado en la privatización y la reestructuración de la economía y que al comienzo de la «transición» no hubo otra alternativa ofrecida a las sociedades de Europa central y oriental -ya sea europea, socialmente responsable, de izquierdas, etc., respaldada además con los recursos necesarios-. En la política de «transición», la UE ha mantenido en gran parte un perfil bajo, pero todos los acuerdos del FMI/Banco Mundial con los países de Europa central y oriental han sido consultados con ella antes de cerrarlos. Deben ser esas prácticas a las que Fraser Cameron, director de estudios en el Centro de Política Europea, se refiere en su recomendación nº 9 en *La UE y el Gobierno Global*. Si la UE ha de jugar un papel significativo en el diseño de la globalización a su favor, entonces «el actual duopolio de facto UE/EEUU en el FMI y el Banco Mundial debería finalizar».

El camino de «acceso» de las políticas de reformas no ha sido llano tampoco. La estrategia de preadhesión adoptada en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) y presentada en el libro blanco de la CE varios meses más tarde tenía que resolver el dilema sobre el enfoque de la estrategia -un enfoque más estrecho limitado al mercado único o uno más global que incluyera los temas sociales y medioambientales-. Al final, ha sido sólo el mercado interior el que se ha dejado. El argumento de que un proceso de reforma de los sistemas de protección social y otro paralelo pueden sobrecargar los esfuerzos para el cambio es razonable, pero no simplemente para separar las reformas económicas de la responsabilidad social. Desarrollar el diálogo social, los sistemas de información y consulta en las empresas necesita voluntad política más que otros recursos. El período precedente ya había demostrado los efectos positivos de construir el consenso y el efecto de los acuerdos sociales marco (pactos) en una serie de países de Europa central y oriental que dieron cabida a una ola de liberalización inicial -enfoque de terapia de choque.

El empleo, el diálogo social y los temas de política social llegaron a la agenda en las negociaciones de ingreso a finales de los 90 y se avanzó bajo presión de la Comisión (DG Empleo y Asuntos Sociales). Sin embargo, al mismo tiempo, la presión para la flexibilidad y desregulación de los mercados laborales también ha ido creciendo. En los años perdidos, un

tiempo de intensa reestructuración y privatización de las economías de Europa central y oriental y de entrada de capital extranjero no ha contribuido al desarrollo del sindicalismo y de un diálogo social eficaz. Los sindicatos de Europa central y oriental, a través de la CES, pudieron presentar algunos de los temas ante la Comisión y provocar reacciones positivas. En el caso de Hungría, la Comisión rehusó cerrar el capítulo social en las negociaciones con el Gobierno de Orbán después de la reestructuración del sistema de diálogo social que prácticamente bloqueó su trabajo. Dichos casos han sido más una excepción que una práctica frecuente. Por parte sindical, los sindicatos de Europa central y oriental recibieron ayuda en ciertas áreas por parte de sus socios occidentales, pero, aparte de la interacción de la CES con la Comisión y de varias conferencias importantes, no se ha llevado a cabo ninguna otra acción política significativa en la UE o a nivel nacional para diseñar la agenda de la ampliación. Las campañas contra la guerra en Iraq en 2003 indicaron que la ampliación, obviamente, no era una prioridad que pudiera desencadenar efectos de movilización similares.

Parece que los sindicatos, especialmente en la UE, han confiado demasiado en la política de la Comisión de «condicionalidades» en la negociación para hacer el trabajo por su cuenta. El avance del MSE desde finales de los 90, el comienzo de la Estrategia de Lisboa, parecen haber contribuido a una expectativa de que el momento positivo podría transferirse al contexto de Europa central y oriental mediante los niveles de negociación. La parte social del «acervo» es conocida como el acervo «suave». No está muy desarrollada, fijada de forma precisa como las reglas del mercado interior o la UEM, y está sujeta a las decisiones a nivel nacional, es decir, no es fácil para presionar a los países candidatos. Los fallos y retrocesos de ese período aparecen ahora como fisuras entre los miembros nuevos de la UE y los actuales y se ven con frecuencia como amenazas para el funcionamiento del modelo social europeo.

### Diálogo social

Los sistemas de diálogo social en las sociedades de Europa central y oriental presentan combinaciones similares de acuerdos tripartitos a nivel nacional, con el Gobierno generalmente como socio más fuerte y negociación colectiva a nivel de empresa. En la mayoría de los casos, los niveles intermedios -sectorial, negociaciones de rama y acuerdos-, son en su mayor parte inexistentes o no muy eficaces. Este es uno de los desajustes estructurales clave de los sistemas de la UE y de Europa central y oriental. La preocupación es que puede obstaculizar también la participación de los sindicatos de Europa central y oriental en el diá-

logo social europeo. El mal funcionamiento de los niveles intermedios puede interferir en el flujo suave de información hacia los niveles superiores y en la puesta en práctica de los acuerdos logrados por los interlocutores sociales europeos.

La segunda área de falta de coincidencia importante es la información y los sistemas de consulta, a los que a menudo nos referimos como «comités de empresa». Han hecho algunos progresos en términos formales, pero pocos en cuanto al impacto real. Los sindicatos generalmente no son favorables a ellos como instrumentos para interceptar el diálogo social de la empresa por parte de los empresarios, porque ha habido intenciones de este tipo. Además, la mayoría de los derechos y funciones de los comités de empresa han sido garantizadas formalmente a los sindicatos, pero a menudo ha sido difícil evaluarlos en la práctica. Ahora los sindicatos deben «dar un paso atrás» para abrir espacio a nuevos órganos.

Una de las razones fundamentales para la situación mencionada anteriormente es el estado de los propios sindicatos. Junto a algunos casos satisfactorios en un momento determinado -República Checa, Eslovenia, Hungría-, la tendencia principal todavía se caracteriza por una afiliación que desciende, una disminución de la cobertura de los convenios colectivos y un enfoque limitado a los temas clásicos de salarios y condiciones. Los sindicatos de Europa central y oriental no podrían, claramente, desarrollar estrategias eficaces para hacer frente a estos problemas.

La última conferencia sobre diálogo social organizada por la Comisión Europea con los interlocutores sociales en Ljubljana, en 2004, subrayó la importancia para el futuro de todos estos temas. De forma casi unánime, los expertos señalaron la fragmentación de las organizaciones de agentes sociales como el mayor problema único, que socava la representatividad y debilita las posibilidades para la acción colectiva.

Hoy día vamos a encontrar fácilmente dichas conclusiones, pero también tienden a crear una imagen un poco sesgada de la situación y de los desafíos estratégicos que implican. Todas las deficiencias enumeradas están teniendo lugar en un momento en el que los sistemas de diálogo social han sido desarrollados, institucionalizados y firmemente anclados en la legislación. En realidad, cerrar el capítulo social en las negociaciones de ingreso ya las legítimas como compatibles como las normas de la UE. El problema es el funcionamiento eficaz en un modelo estable, todo el tiempo.

La imagen puede ser todavía más confusa si tenemos en cuenta la tendencia constante de crecimiento salarial en Europa central y oriental, en los últimos años más alta que en la UE. Obviamente, las sociedades de Europa central y oriental son todavía fenómenos bastante complejos y guiados por grupos de fuerzas diversos como para que el cambio se pueda establecer fácilmente en cifras estadísticas o en cuadros estructurales/organizativos. En

palabras simples, el modelo de transformación («transición» e «ingreso») dio lugar, y consolidó, a elites políticas que nunca aceptaron la noción de compartir la soberanía mediante el diálogo social y la participación sindical como métodos legítimos de hacer política. Hasta ahora esta tendencia no ha podido invertirse, ni mediante todos los esfuerzos de los sindicatos de Europa central y oriental, ni siquiera mediante la armonización de las normas laborales y sociales con el «acervo» de la UE.

El avance de los conceptos y políticas neoliberales es un desafío para toda la Europa ampliada y reducirlo específicamente a Europa central y oriental desviaría el enfoque del tema. Durante el período de transformación de Europa central y oriental, «la Europa anglosajona y la continental han competido durante muchos años. Parece, sin embargo, que hoy está prevaleciendo el modelo anglosajón. La legislación de la Unión Europea ha evolucionado hacia una mayor desregulación y privatización» (Anuario de Competitividad Mundial. 2000). En esta línea no es sorprendente que el posicionamiento de los sindicatos en el seno de sus propias sociedades en la UE o en Europa central y oriental sea casi idéntico. Según la encuesta del Eurobarómetro de diciembre de 2003, la desconfianza en los sindicatos es bastante alta tanto en la UE (51%) como en Europa central y oriental (52%) y la confianza se circunscribe apenas a los límites de los niveles de afiliación -35% en la UE y 26% en Europa central y oriental-. En comparación, la desconfianza en las grandes empresas en la UE está en el 58%, en Europa central y oriental -57%, mientras que el 31% en la UE y el 24% en Europa central y oriental han confiado en ellas-. Los márgenes no pronostican una época fácil para promover el sindicalismo en el futuro en Europa. Sin duda, un diálogo social eficaz y global en todo el nuevo mercado interno es la primera clave para las posibles respuestas políticas.

### Las fuentes encadenadas de temor

Las diferencias en las áreas de empleo, trabajo y niveles de protección social de la UE y los nuevos miembros han sido un tema importante en el último par de años y están bien descritas en documentos oficiales, trabajos académicos y medios. Las mencionadas con más frecuencia incluyen la diferencia de salarios y condiciones, la diferencia en los niveles de ingresos/vida que puede crear efectos de «dumping social» y provocar por una parte los traslados de capital hacia el Este (relocalización de empresas) o una ola masiva de migración hacia el Oeste y la desestabilización de los mercados laborales europeos. En realidad, todas son interdependientes y pueden alimentarse o debilitarse unas a otras. De aquí es de donde vienen los temores en la UE actual.

Con menos frecuencia encontramos en el foco de interés los temores en los nuevos miembros, en los casos en los que la necesidad de entrar en la UEM y la nueva ola de competitividad del mercado interior puede expulsar a las empresas, especialmente las PYME, dar lugar a pérdidas de puestos de trabajo y de ingresos o congelar el crecimiento salarial y naturalmente producir el descenso del nivel de vida. No es casualidad que con el avance de las negociaciones para el ingreso, el apoyo al mismo haya ido decreciendo de manera continuada en Europa central y oriental.

Estos efectos encadenados pueden ser, y con gran probabilidad serán, parte del funcionamiento de la economía europea después de 2004. Puesto que no son inusuales para una economía de mercado, la cuestión ha sido hasta qué punto la ampliación haría posible amplificar dichas tendencias. En esta línea, la investigación y los pronósticos han estado enfocados sobre todo a cuantificar estos efectos para permitir mejores decisiones políticas. Aquí es donde los problemas con la metodología y la interpretación pueden ser de verdadera importancia. Dichos enfoques tienden a descuidar los aspectos cualitativos de los progresos que pueden desviar considerablemente el resultado final puesto que la estructura, los modelos de comportamiento, las estrategias para la adaptación al cambio pueden mostrar disparidades con los indicadores correspondientes de la UE.

Las consideraciones sobre disparidades salariales hacen referencia, con demasiada frecuencia, a situaciones anteriores en las que las disparidades entre los niveles de la UE y de Europa central y oriental pudieron alcanzar una media de 10 puntos o más. Como ha ilustrado Bela Galgoczi, del Instituto Sindical Europeo, desde 2001 ha tenido lugar una reorientación de las políticas salariales, especialmente en los países de Europa central, con el intento de alcanzar los niveles de la UE. La apreciación de las divisas de Europa central y oriental ha llevado a cifras de crecimiento de dos dígitos en el euro, con casos como Hungría que registró un crecimiento del 50% sólo entre 2000-2002. Ya en esa época los salarios en Polonia, Hungría y la República Checa eran de cerca de 550 euros al cambio, lo que considerado en paridad de poder adquisitivo significa sobre 1.000-1.100 euros o cerca de la mitad de la media de la UE. Para los niveles salariales más bajos entre todos los candidatos, en Bulgaria, los salarios al cambio están en torno a los 140 euros, pero sobre la comparación de paridad de poder adquisitivo llegan a más de 500 euros. Estas conclusiones de B. Galgoczi son muy importantes para los temores que alimentan los efectos encadenados. Un proceso dinámico de «puesta al día» en salarios y condiciones es obviamente una buena noticia para las políticas sindicales, aunque puede llevar tiempo. Sin embargo, en ciertas situaciones, la competitividad de las empresas de la UE se ha visto apoyada por los costes más bajos de Europa central y oriental y podría plantear un serio desafío al que los sindicatos y los CEE tienen que hacer frente.

Con los mencionados cambios en la política salarial, las oportunidades para el funcionamiento con estrategias de bajos salarios en Europa central se están reduciendo de manera evidente y con ello el potencial para la relocalización que busca ventajas en los costes laborales. De hecho, algunas de las multinacionales vinculadas a tipos de trabajo de simple ensamblaje en Hungría empezaron a abandonar el país y a relocalizarse en China y en el Lejano Oriente. En realidad, el tipo de estrategias de inversión en el último par de años se ha modificado hacia operaciones de mayor salario, de alto valor añadido. Es también interesante que los crecientes niveles salariales no hayan desviado el capital extranjero que llega hacia lugares más baratos, por ejemplo los Balcanes, pero ha animado al capital nacional de Europa central a expandirse en estas direcciones.

Esto no pretende decir que no habrá problemas con las relocalizaciones, sino más bien plantea una pregunta sobre las a veces catastróficas expectativas en ese área y sobre el potencial de los sindicatos para anticipar y gestionar el cambio. Aquí es posible describir la influencia de las presunciones mencionadas al comienzo. A nivel psicológico, parece difícil aceptar que todos los esfuerzos para la Europa unificada supondrán al final más competencia. De hecho, el mapa de inversiones de Europa ha estado y está cambiando, con los destinos este y sur (Chequia, Hungría, Portugal, Rumanía, España y Turquía) cada vez más atractivos y regiones como Cataluña, Alsacia, Stredocesky y Zapadocesky (en la República Checa), Moscú, Rhone-Alpes como las más populares (Ernst & Young). Sin embargo, tres cuartos o más de la IED (inversión extranjera directa) que va a Europa central y oriental es en realidad de la UE, y la mayor parte de ella de los mismos grandes grupos. Las industrias locales de Europa central y oriental están con frecuencia amenazadas por la competencia que viene del mercado interior después de la ampliación.

Obviamente, somos testigos de una nueva estructura emergente y de nuevos modelos de funcionamiento de la economía europea que necesitarán los ajustes correspondientes en las políticas sindicales. La naturaleza de los cambios apunta a la necesidad de un mayor desarrollo del diálogo social europeo e interfronterizo a nivel sectorial y de rama, así como a un papel más dinámico de los CEE.

Prácticamente todos los estudios sobre el problema de la migración concluyeron que no existe una amenaza seria que surja del proceso de ampliación. La decisión política final situó una barrera a la libertad de movimiento de las personas de Europa central y oriental para proteger los mercados laborales europeos de la desestabilización. Al mismo tiempo, los Gobiernos de los Estados miembros de la UE han iniciado un número cada vez mayor de programas, acuerdos e iniciativas para atraer a los especialistas o a los trabajadores cua-

lificados en áreas específicas -el programa alemán «carta verde» para especialistas en software, otros programas para personal médico de nivel medio, etc.

Daniel Vaughan-Whitehead en su libro ofrece una perspectiva clara sobre los flujos metodológicos de la investigación y el enfoque de «doble-rasero» de las políticas de los miembros de la UE. La excesiva concentración en la «amenaza» ha descuidado aspectos cualitativos importantes del problema -qué tipo de personas son más susceptibles de desplazarse, en qué modelos de actividad, dónde pueden surgir los problemas-. Todas son cuestiones claves, si uno trata de hacer frente a la presión, gestionarla y, lo más importante, en la medida de lo posible, evitarla. Las políticas selectivas de migración no sólo pueden retardar el desarrollo de las sociedades de Europa central y oriental sino, realmente, alimentar la presión por la migración.

Los debates sobre las diferentes «amenazas» que resultan de la ampliación hasta ahora tienden a transcurrir separadamente, a pesar de las interdependencias. Un ejemplo puede ser la expectativa de las relocalizaciones a gran escala de empresas hacia el Este que, sin embargo, parece no tener impacto en la situación económica, del empleo y social, y la presión por la migración sigue dibujándose en los mismos parámetros sobre puestos de trabajo, salarios, etc., y cuenta como una amenaza. Los sindicatos se beneficiarían de evitar el recurso a unas opiniones y posturas tan simplificadas. El proceso es, evidentemente, bastante complejo de abordar y los problemas y desafíos son suficientemente serios como para necesitar una mayor amplificación de advertencias.

## Conclusiones

En su informe sobre la ampliación, Wim Kok define claramente el último desafío para la UE -mirar hacia sí misma y decidir qué papel quiere jugar en el futuro- en un mundo que se globaliza y en su propia casa, y luego asumir los desafíos y la responsabilidad para actuar o tolerar una posición de perfil bajo y aceptar las consecuencias. Los sindicatos parecen estar en una situación bastante similar; aunque sin mucho espacio para la elección, tienen que ser actores.

En síntesis, para Wim Kok, Europa debe afrontar su papel en un mundo que se globaliza y decidir si quiere desempeñarlo. Los sindicatos del Este y del Oeste deben hacer frente a su misión en una Europa ampliada, corregir la nueva economía y sociedad europea y decidir si quieren desempeñarla y cómo -la verdadera noción de democracia y solidaridad comenzará a tomar forma.



PURA GARCÍA

# Foros sociales: luces y sombras del movimiento alter globalización



Lewis Hine, Trabajador de la construcción en el Empire State Building, c. 1930.

*La internacionalización de la protesta era el paso lógico, que debía seguir a la sensibilización global de las sociedades; al conseguir crear inquietudes comunes y percepciones de injusticia por encima de los problemas nacionales o locales, el siguiente paso debe ser organizar respuestas comunes de naturaleza supranacional. Y no sólo refiriéndonos a movilizaciones, en el sentido más clásico de la palabra, sino a campañas e iniciativas que han supuesto una difícil prueba para las distintas organizaciones que las han llevado a cabo. Tal vez el ejemplo más brillante y lúcido fueron las protestas y campañas que se desarrollaron durante la guerra de Iraq. Las manifestaciones del 15 de febrero supusieron un hito, ya que fueron la demostración más palpable de que la globalización era un hecho que va más allá de la mera economía; se globalizan los capitales, pero también lo empiezan a hacer las sociedades y se globalizan con absoluta crudeza las percepciones de injusticia.*

*«Toda reforma progresista de que disfrutamos hoy, empezó con un movimiento que fracasó en el pasado»*

### Los primeros pasos del movimiento alter globalizador

Cuando se van a cumplir cinco años de las protestas de Seattle, que podríamos reseñar quizá como «el gran hito» de este movimiento al ser la primera contestación organizada a escala mundial y cuyos resultados desbordaron incluso a los esperados por los organizadores, y encontrándonos a las puertas de la celebración del IV Foro Social Mundial en la ciudad india de Mumbai, quizá sea un buen momento para analizar, con la distancia que nos permite ser juez y parte, las luces y sombras que el movimiento alter globalizador ha sido capaz de generar. Máxime cuando, además, nos encontramos en un momento especialmente delicado en el que está en el aire dentro del propio movimiento el debate de «y ahora qué...».

Ante todo, y aunque es algo ya sabido, debemos comenzar señalando que el movimiento alter globalización no es algo uniforme, ni es una organización en sí mismo; sino que está compuesto por numerosas organizaciones de diverso tipo (sociales, ecologistas, sindicales, políticas, etc.) que intentan promover respuestas a los problemas que el actual proceso de globalización económica y concentración de poder está creando. En esencia, un movimiento tan ambicioso como justo, en el que el movimiento sindical converge con otras organizaciones en pos de valores que han sido patrimonio común y en el que la propia Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres ha tenido un papel activo desde el segundo Foro de Porto Alegre.

Pero, como decíamos, se trata de un movimiento esencialmente heterogéneo tanto en sus componentes como en sus actuaciones y ni podemos ni debemos homologar todas las actividades que se realizan bajo el paraguas de este movimiento. No podemos equiparar movilizaciones puntuales como las contra-cumbres o los foros de ámbito estatal o continentales, ya que ninguna de éstas poseen las mismas aspiraciones, ni la misma forma de organización y muchas veces ni a los mismos actores.

Este movimiento, aun no habiendo podido lograr aún su objetivo principal, ha conseguido avances que cinco años después observamos como grandes victorias. Tal vez la más importante sea la de la sensibilización, ha ayudado a visualizar el problema, a que seamos más los que empezemos a identificarlo.

De la mano de los medios de comunicación (no siempre los convencionales) hemos conseguido que una parte importante de las sociedades desarrolladas dirijan su atención hacia acontecimientos que hasta hace cinco años les eran totalmente ajenos y que sólo preocupaban a unos cuantos. Hemos conseguido dar la dimensión que merece a un fenómeno que pasaba de puntillas y que generalmente era presentado en los telediarios como algo meramente anecdótico y ajeno que no afectaba a nuestras vidas directamente. La globalización se ha convertido en un debate público.

La internacionalización de la protesta era el paso lógico, que debía seguir a la sensibilización global de las sociedades; al conseguir crear inquietudes comunes y percepciones de injusticia por encima de los problemas nacionales o locales, el siguiente paso debe ser organizar respuestas comunes de naturaleza supranacional. Y no sólo refiriéndonos a movilizaciones, en el sentido más clásico de la palabra, sino a campañas e iniciativas que han supuesto una difícil prueba para las distintas organizaciones que las han llevado a cabo. Tal vez el ejemplo más brillante y lúcido fueron las protestas y campañas que se desarrollaron durante la guerra de Iraq. Las manifestaciones del 15 de febrero supusieron un hito, ya que fueron la demostración más palpable de que la globalización era un hecho que va más allá de la mera economía; se globalizan los capitales, pero también lo empiezan a hacer las sociedades y se globalizan con absoluta crudeza las percepciones de injusticia.

Pero aparte del hecho estrictamente sociológico que supuso esta movilización, hay que destacar el hecho específicamente organizativo en el que todos los colectivos, movimientos, organizaciones, sindicatos, partidos que forman y/o participan de una manera u otra en el movimiento alter globalizador, tuvieron que ponerse de acuerdo, tuvieron que negociar, consensuar y ser capaces de articular un programa de acción común.

Sin duda, todo ello ha contribuido a la rápida implantación que ha tenido este movimiento en la sociedad. En un tiempo relativamente corto ha creado sus propios espacios de reflexión que abarcan desde el nivel mundial de Porto Alegre o Mumbai hasta foros en pequeñas localidades españolas, lo que apunta a su consolidación.

Se podría decir que estos encuentros son la toma de consistencia del movimiento alter globalizador, el intento de pasar de la reacción o protesta a la acción o propuesta. También en estos foros se puede observar cómo los actores de este «movimiento» han ido variando, transformándose.

## La experiencia europea

Puesto que el objeto de estas páginas es la UE, sería bueno detenernos en lo que ha sido el segundo Foro Social Europeo que tuvo lugar en París en noviembre pasado.

En esta segunda edición hemos asistido a avances tan importantes como la creación del Foro de Autoridades que centra su interés en los servicios sociales, organización del territorio, etc., y que abre un espacio dentro del foro donde se encuentra representada de una forma mucho más acorde con su importancia la política más institucionalizada; la creación del Foro Mujeres en un intento de que se tenga presente la cuestión de género; o el propio Foro Sindical, que ha consolidado un espacio de participación activa en el propio foro que es reflejo de la participación que los sindicatos vienen desarrollando en los espacios más locales en los que cada vez se nos reconoce más nuestra presencia.

Pero, como en todo, existe una cruz de la moneda a la que debemos prestar atención, ya que son estas sombras las que debilitan no sólo al movimiento, sino por extensión a los valores que defiende.

Si bien es cierto que el movimiento no ha dejado de crecer desde la contra-cumbre de Seattle, también es importante tener en cuenta que este año el Foro Social de París ha sufrido un estancamiento en la afluencia de participantes, especialmente visible en la manifestación que daba conclusión al foro. A pesar de que la afluencia de participantes extranjeros de países vecinos ha sido tan masiva como en otras ediciones, se ha echado en falta a muchísimos activistas que residen en Francia, un hecho éste muy distinto a lo que pasó en el Foro Social de Florencia en el 2002, donde la participación de italianos fue numerosísima. Esto nos puede mover a buscar diferentes causas, pero yo me inclinaría por una que me parece de peso, en Francia en estos últimos meses han concurrido numerosísimas movilizaciones contra los recortes sociales del Gobierno Raffarin y, desde mi punto de vista, ha faltado en el foro una interconexión entre las reivindicaciones locales concretas y las rebeldías más globales contra el sistema, lo que ha limitado el interés del mismo. De ahí que defendamos que el movimiento tiene que saber insertar las luchas locales concretas de cada país en el marco de sus reivindicaciones más generales, ya que de lo contrario se podría llegar a la conclusión de que los foros y el movimiento son algo ajeno a los intereses y problemas de las gentes de cada lugar.

Igualmente, cabe detenerse sobre los ritmos de las conquistas que vamos cosechando. No es fácil construir un gran movimiento internacional y menos aún mantenerlo en el tiempo. Los activistas quieren legítimamente conseguir los objetivos que persiguen lo más rápido posible y la no consecución de los mismos o el retraso en hacerlo pueden llevarnos

a una situación de colapso por desilusión. Por ello, determinar qué objetivos debemos y podemos proponernos y administrar los ritmos y los medios para alcanzarlos es una tarea de responsabilidad fundamental.

### Cambiar para mejorar: otro modelo es posible...

Todo movimiento social, ya sea de protesta o de propuesta, surge por hechos puntuales o de una percepción de injusticia concreta, ¿pero, cómo se puede mantener un movimiento en el tiempo?, ¿simplemente con actos de protesta?

Si queremos que el proceso de toma de conciencia que se ha ido creando se consolide en el tiempo, y que cada vez un mayor número de personas se impliquen en los problemas sociales con los que convivimos y en los que en muchos casos somos víctimas directas o indirectas, es necesario ir más allá de la mera protesta, y pasar al plano de la propuesta. No debemos quedarnos en organizar contra-cumbres cada vez que los poderosos se reúnan, hay que saber construir alternativas.

El movimiento alter globalizador debe partir de la máxima de «la globalización comienza aquí» y, sin abandonar otras formas que ya existen, ahondar en las raíces locales creando alternativas que sirvan para los problemas cotidianos, que no dejan de ser reflejos de fenómenos más amplios. Además, sólo el trabajo local permanente y concreto puede unir a ese público potencialmente receptivo al activismo que no termina de incorporarse a un movimiento que exige asistencias de una semana a foros de debate o viajar de país a país para manifestarse.

Y no nos equivoquemos, no estamos abogando por dar una mayor organicidad a este movimiento, que como ya hemos comentado es un movimiento de movimientos, sino por darle un mayor contenido y una mayor solidez haciéndolo fundamentalmente cercano y útil a las personas.

Mención aparte merece el actual modelo de participación en el foro, en el que a mi entender habría que dar un sentido participativo más amplio si cabe. Partiendo del principio básico de «una persona un voto», habría que ir más allá teniendo en cuenta que estamos hablando de un movimiento deslocalizado en el que generalmente se participa por delegación, y deberíamos poder medir el grado de representatividad que tienen las diferentes propuestas en función de los grupos que las proponen. Con ello no queremos decir que existan propuestas, grupos o personas que valgan más que otros, sino que para dar la entidad que merece a cada propuesta es necesario conocer con qué respaldo cuenta realmente.

Un ejemplo de lo que mencionamos, lo hemos tenido precisamente en el Foro de París, en donde se vivió un virulento ataque contra el que para mí es uno de los pilares básicos de la construcción de la Europa Social, la Constitución Europea que se está preparando. Lejos de intentar en estas líneas hacer un análisis pormenorizado de las virtudes y defectos del texto constitucional y partiendo de la legitimidad del debate desde cualquiera de las posiciones, sería bueno detenernos en cómo se ha gestado este debate en el foro. El hecho fue que a pesar de que las organizaciones y entidades más representativas del continente, entre las que destacaré entre otras a la Confederación Europea de Sindicatos con más de 60 millones de afiliados, mantienen una actitud optimista del citado texto aun con matices y críticas, pero haciendo en conjunto una valoración positiva; sin embargo, algunos participantes que dicen representar a grupos de los que no se tiene constancia exacta del número de apoyos que poseen, fueron capaces de abrir un debate por momentos crispado de abierta y virulenta crítica, llegando incluso a imponer al resto lo que a mi juicio no es sino una posición minoritaria.

Tal vez la mayor sombra que se cierne sobre nosotros es la imposibilidad que seguimos teniendo para llevar la delantera en el debate intelectual; si nos fijamos bien en los ejes que integraban el Foro de París, todos empezaban con la palabra «contra». Esto tiene un claro significado: ellos siguen marcando nuestra agenda, imponiendo su lenguaje, sus tiempos. Estamos relegados a un permanente estado defensivo.

Si queremos que desaparezca la desconexión que antes se mencionaba, debemos volver a tener el predominio intelectual, necesitamos una reafirmación moral, debemos ofrecer alternativas reales y de gran carga ética. Tenemos que reformular teorías, sin miedo a traicionar nuestras raíces. La traición sería no ir más allá de lo conseguido por una incapacidad teórica.

Tenemos ejemplos concretos que han funcionado. Podemos recordar la campaña por la condonación de la deuda externa, que se llevó a lo largo de los años 1998 y 1999, o la propuesta de la tasa Tobin, cuya repercusión incluso creó una de las asociaciones insignia de este movimiento.

Tenemos también el ejemplo de quien fue uno de los padrinos de los Foros de Porto Alegre, en su investidura como nuevo presidente de Brasil, Luis Ignacio da Silva, se propuso como objetivo que todos los brasileños hicieran tres comidas diarias. Pero hizo mucho más que eso, no sólo ofreció pan sino que consiguió que una gran parte de las sociedades avanzadas se fueran a dormir sin discutir con la almohada; y, pase lo que pase, Brasil siempre será una victoria.

Las sociedades han cambiado, no sólo se debe pedir pan para todo el mundo; también debemos exigir rosas. Y no sólo exigir las, sino también ofrecerlas.