

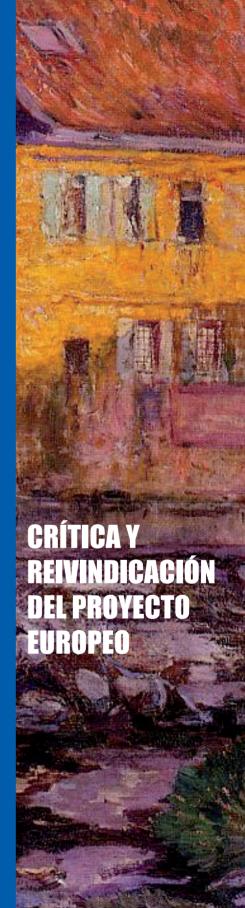
GSgaceta sindical

nueva etapa nº 33. dic. 2019

reflexión y debate

Jorge Aragón María Amuaro Ballester **Rafael Bonete** Francisco Javier Braña Lluís Camprubí Begoña del Castillo **Cristina Faciaben** Carmen González Enríquez **Elvira González** Luis Gordo Adoración Guamán Ainhoa Lasa Diego López Garrido **José Molero** José Antonio Moreno **Patricia Nieto** Aleiandra Ortega **Thomas Prosser** Francisco Rodríguez José Antonio Sanahuia **Mariano Sanz Unai Sordo** José Ignacio Torreblanca **Mari Cruz Vicente**





gaceta sindical reflexión y debate

nueva etapa nº33, dic. 2019



Edita:

Confederación Sindical de Comisiones Obreras Fernández de la Hoz, 12 28010 Madrid

Dirección:

Jorge Aragón jaragon@ccoo.es

Coordinación:

Aida Sánchez aida@ccoo.es

Consejo Editorial:

Julián Áriza Juan Alberto Barrios Máximo Blanco Elena Blasco Salce Elvira Cristina Faciaben José Luis Gil Paula Guisande Carlos Gutiérrez Javier Jiménez Fernando Lezcano **Enrique Lillo** Amparo Merino Empar Pablo Carlos Prieto Fernando Rocha Rosa Sans Mari Cruz Vicente

Administración:

Pilar Álvarez palvarez@ccoo.es

Diseño:

Juan Vidaurre Ediciones Cinca, S.A.

Producción editorial, maquetación e impresión:

Grupo Editorial Cinca

ISSN: 1889-4135

Depósito legal: M. 42.536-2001

Ilustración de cubierta

e interiores: Anna Boch

Ilustración de cubierta:

Pink and Yellow Houses
Anna Boch

indice

Jorge Aragón Crítica y reivindicación del proyecto europeo	11
Unai Sordo Una nueva política económica para un nuevo contrato social	25
José Ignacio Torreblanca Elvira González La Unión Europea en el nuevo escenario geopo- lítico mundial	35
Diego López Garrido Unión Europea: los retos del nuevo ciclo político	43
Cristina Faciaben	49
José Antonio Sanahuja Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones en la acción exterior de la Unión Europea	59

Lluís Camprubí	77
Francisco Rodríguez La Unión Monetaria: políticas económicas equi- vocadas y falta de impulso reformista	95
Alejandra Ortega La frontera sur de la Unión Europea y el trabajo decente: la Unión por el Mediterráneo	117
Adoración GuamánEl impacto de la política comercial de la Unión Europea sobre los derechos laborales	135
Begoña del Castillo	157
Thomas Prosser	167
Ainhoa Lasa	177
María Amparo Ballester La transparencia para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres en la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de marzo de 2014 y en el RDL 6/2019, de 1 de marzo: mucho ruido y pocas nueces	199
Luis Gordo Patricia Nieto De los Comités de empresa europeos a los Acuerdos marco globales: el arduo camino recorrido	215

Rafael Bonete Una política europea de coh con un futuro garantizado		237
Francisco Javier Braña José Molero Industria y cambio tecnológio debate de políticas		253
Mariano Sanz No habrá transición ecológica social		275
Carmen González Enríquez La gestión de la inmigración pea: algunos desafíos interno	en la Unión Euro-	287
José Antonio Moreno	imprescindibles)	297
Mari Cruz Vicente El Semestre Europeo en Esp retos desde una perspectiva	aña. Prioridades y	307
APUNTES		
15 prioridades de la CES para de las instituciones de la Unió		321
Nota biográfica de Anna Boch		331

autores

Jorge Aragón

Director de Gaceta Sindical. Reflexión y debate

María Amparo Ballester

Catedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Valencia

Rafael Bonete

Profesor de Economía Universidad de Salamanca

Francisco Javier Braña

Cátedra de Estudios de la Innovación Instituto Complutense de Estudios Internacionales Universidad Complutense de Madrid

Lluís Camprubí

Profesor Master en Salud Pública Universidad Pompeu Fabra Coordinador de Europa e Internacional de ICV y CatComú

Begoña del Castillo

Responsable del Área de Europa Secretaría de Internacional y Cooperación de CCOO

Cristina Faciaben

Secretaria de Internacional y Cooperación de CCOO

Carmen González Enríquez

Catedrática de Ciencia Política y de la Administración Universidad Nacional de Educación a Distancia

Elvira González

Estudiante en prácticas del Grado de Relaciones Internacionales Universidad Complutense de Madrid

Luis Gordo

Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Autónoma de Madrid

Adoración Guamán

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad de Valencia

Ainhoa Lasa

Profesora de Derecho Constitucional Universidad del País Vasco

Diego López Garrido

Vicepresidente ejecutivo Fundación Alternativas

José Molero

Cátedra de Estudios de la Innovación Instituto Complutense de Estudios Internacionales Universidad Complutense de Madrid

José Antonio Moreno

Consejero del Comité Económico y Social de la UE en representación de CCOO

Patricia Nieto

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social Universidad Carlos III de Madrid

Alejandra Ortega

Responsable de Países árabes, África y Asia Secretaría de Internacional y Cooperación de CCOO

Thomas Prosser

Profesor de Política social europea Universidad de Cardiff

Francisco Rodríguez

Profesor de Economía Universidad de Deusto

José Antonio Sanahuja

Director de la Fundación Carolina Catedrático de Relaciones Internacionales Universidad Complutense de Madrid

Mariano Sanz

Secretario de Medio Ambiente y Movilidad de CCOO

Unai Sordo

Secretario general de CCOO

José Ignacio Torreblanca

Director de la Oficina en Madrid del Consejo Europeo de Relaciones Exteriores Profesor de Ciencia Política UNED

Mari Cruz Vicente

Secretaria de Acción sindical de CCOO

Jorge Aragón

Crítica y reivindicación del proyecto europeo

CRÍTICA Y REIVINDICACIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

1. EL NACIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA Y SU ORIENTACIÓN ECONOMICISTA-CONSERVADORA

N 1952 seis países europeos acordaron la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero¹, pocos años después de finalizar la Segunda Guerra Mundial, en pleno proceso de recuperación de los devastadores efectos que esta había tenido y coincidiendo con la finalización del apoyo de EEUU a ese proceso, a través del Plan Marshall. Como apuntó Robert Schuman, se quería "cambiar el destino de esas regiones, que durante tanto tiempo se han dedicado a la fabricación de armas, de las que ellas mismas han sido las primeras víctimas". Fue el inicio de un proyecto europeo de cooperación que daría paso en 1957 a la Comunidad Europea de la Energía Atómica (Euratom) y a la firma del Tratado de Roma, que estableció la Comunidad Económica Europea (CEE) como área de libre comercio en un nuevo escenario internacional bipolar, en el que Estados Unidos garantizaba la estabilidad política, económica y militar del bloque occidental mediante las principales instituciones nacidas de los acuerdos de Bretton Woods (FMI, Banco Mundial, o el GATT) en contrapunto de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) que desarrollaban un modelo de economía de planificación estatal centralizada; el entonces llamado "socialismo real". Un mundo que tiene poco que ver con el que vivimos hoy.

Merece recuperar, aunque sea brevemente, esta perspectiva histórica del proyecto de europeo de integración porque explica en gran medida su orientación conservadora y economicista bajo el implícito de que la eliminación de barreras

¹ La CECA, formada en su origen por Francia, Alemania Occidental, Italia, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo.

comerciales y, posteriormente, el establecimiento de una unión aduanera o la creación de un mercado único serían garantía suficiente para fomentar el crecimiento y la cooperación entre los países². Una orientación que tenía su correlato en una significativa falta de ambición en el desarrollo de instituciones europeas comunes —la Unión política— y con una clara voluntad de mantener el protagonismo de los Estados nación³ en los principales ámbitos de gobierno político, económico o social, porque su proyecto de desarrollo supranacional se proyectaba subordinado a las políticas de EEUU como garante del orden establecido en el ámbito internacional, al menos en el llamado "bloque occidental".

2. LA AUSENCIA DE UN PROYECTO DE EUROPA SOCIAL

Este planteamiento y desarrollo inicial de la construcción europea tuvo también su reflejo en el ámbito de los derechos sociales, si bien se consideraron desde el principio de competencia nacional. Es habitual ahora tener como referente común del proyecto de integración europeo el Estado de bienestar y el denominado *modelo social europeo*, como expresión de un contrato social entre Estado, Capital y Trabajo y —el también llamado pacto keynesiano implícito— que hace referencia a un equilibrio en el que se aceptaba el papel nuclear del capitalismo —economía de mercado y derechos de propiedad privada— pero en el que igualmente se reconocía la legitimidad e importancia de la intervención del Estado, y a las organizaciones sindicales como defensoras de intereses generales y, con ello, de la negociación colectiva como instrumento de regulación de las condiciones laborales⁴. Un modelo que suponía la ampliación de los derechos políticos de la democracia —el derecho al voto— a otros derechos sociales —el derecho al empleo, a la educación, a la sanidad, a la protección por desempleo, o la jubilación— en los que la participación social en las políticas públicas tenía una importante función.

Ciertamente, el Estado de bienestar –o el modelo social europeo– es una seña de identidad de la gran mayoría de los países europeos, aunque con diferentes intensidades y orientaciones, pero es necesario recordar⁵ que el proyecto de integra-

²Las decisiones por unanimidad afectan a las áreas de la política exterior y de seguridad común y de ciudadanía (concesión de nuevos derechos a los ciudadanos de la UE), fiscalidad, los presupuestos la UE (recursos propios, marco financiero plurianual), al ámbito de la justicia y los asuntos de interior, y a la seguridad social y la protección social.

³ Un ejemplo es que no fue hasta junio de 1979 cuando se elige el Parlamento europeo por sufragio directo. Con anterioridad los diputados eran designados por los Parlamentos nacionales de los Estados miembros.

⁴ Aragón, J. (2010): "El Estado de bienestar como proyecto político en un mundo en transformación". *Gaceta Sindical: Reflexión y debate* nº 15.

http://www.ccoo.es/comunes/recursos/1/pub19280_n_15._Defensa_y_proyeccion_del_estado_de_bienestar.pdf

⁵ Muñoz de Bustillo, R. (2019): Mitos y realidades del Estado de Bienestar. Edt. Alianza.

ción europea no tiene ninguna referencia relevante a la construcción de una "Europa social" en la medida en que, como se ha comentado, las políticas sociales se consideraban de competencia exclusivamente nacional. De hecho, es en el ámbito nacional de un reducido número de países del centro y norte de Europa donde va tomando cuerpo el Estado de bienestar, pero su desarrollo no se proyecta de forma directa en el proceso de integración europea. Solo con el transcurso del tiempo y a medida que se llevaba a cabo una mayor integración económica/mercantil se incorporaron aspectos sociales relevantes, como en el caso del Acta Única firmada en 1985, en la se duplicaron los fondos estructurales dirigidos a fomentar la "cohesión social" —un concepto relativamente novedoso en la política europea, que se incorporó al Acta— y se produjeron los primeros intentos de un diálogo social de dimensión europea o, más recientemente, en 2017, la incorporación (todavía no vinculante) del Pilar europeo de derechos sociales al Semestre Europeo como procedimiento central de la gobernanza europea.

Pero no fue solo la orientación economicista-conservadora la que explica la ausencia del ámbito social en una larga etapa de la construcción europea. La división de las organizaciones sindicales no fue ajena a este desarrollo, en gran medida porque el proyecto internacionalista que caracterizó sus inicios en las primeras Internacionales se quebró en los posteriores conflictos de las dos guerras mundiales y se produjo un repliegue nacional de la acción sindical con la aceptación, en la mayoría de los casos, de un papel de "correa de transmisión" de los principales partidos políticos. De hecho, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) no se crea hasta principios de los años 706, tras más de veinte años de integración europea –mientras que las organizaciones europeas empresariales se crearon desde sus inicios- y lo hace en un escenario de división ideológica de las organizaciones sindicales europeas, polarizadas en torno a la afiliación política socialdemócrata, demócrata-cristiana o comunista de las tres grandes centrales sindicales internacionales -la CIOSL, la CMT o la FSM- si bien, necesario es reconocerlo, la creación de la CES es un hito fundamental en la historia del sindicalismo del siglo XX, que nace con una voluntad integradora, aunque titubeante, que solo dará frutos años después y que tendría una importante contribución a la creación de la Confederación Sindical Internacional (CSI), ya entrado el siglo XXI.

3. UN PROYECTO EN CONTINUO CAMBIO

También merece tomar en consideración que el proyecto de integración europea es un proceso históricamente dinámico y activo, aunque sus reacciones hayan sido

⁶ Moreno, J. (2015): "Fundación y primera etapa de la Confederación Europea de Sindicatos (1973-1990)". *Nueva tribuna.*

https://www.nuevatribuna.es/articulo/sindical/fundacion-y-primera-etapa-confederacion-europea-sindicatos-1973-1990/20151008162259121104.html

lentas y en muchos casos tardías. Poco queda hoy de aquel "orden" internacional en el que nació. La quiebra del patrón dólar-oro anunciada por Nixon, entonces presidente de EEUU, en 1970 marcó el principio del fin de aquel orden monetario occidental, que establecía tipos de cambios fijos entre monedas pivotando sobre el dólar, dando paso a un sistema flotante de tipos de cambio definidos por los mercados de divisas. A ello se sumaron las crisis del petróleo marcadas por la guerra de Yom Kipur y el conflicto árabe-israelí, que afectaron de manera radical al precio y seguridad de abastecimiento de la principal fuente de energía.

La entonces Comunidad Europea no había desarrollado acuerdos políticos de actuación común frente a "perturbaciones externas". Los intentos de mantener una mínima estabilidad interna, a través de la llamada serpiente monetaria europea, fracasaron. El proyecto europeo de integración, en la forma en que se había ido conformando, no fue capaz de constituirse en un espacio de cooperación que defendiera los regímenes nacionales de bienestar social ante cambios en el escenario mundial que requerían respuestas europeas supranacionales, y tardaría muchos años en desarrollar el proyecto de una unión monetaria con la creación del euro a finales de los años noventa, y con significativas insuficiencias, como un complemento imprescindible del desarrollo del Mercado Único.

Las políticas que orientaron el proyecto de construcción europea en esta nueva etapa se vieron marcadas por el llamado "Consenso de Washington" en 1989 que, ante la crisis del orden internacional occidental, formulaba diez propuestas que debían guiar las políticas económicas, centradas en la disciplina fiscal y la reducción del gasto público, la desregulación y la liberalización-privatización de importantes áreas de la actividad económica: la filosofía del llamado neoliberalismo, o fundamentalismo de mercado, de la "revolución reaganiana" (así llamada por el protagonismo del entonces Presidente de EEUU y el apoyo de Margaret Thatcher en el Reino Unido).

Y este curso de la historia, en el que se proyectaba la larga sombra de la hegemonía de EEUU como garante del orden capitalista, a pesar de sus crisis y contradicciones, tenía de telón de fondo la quiebra de la URSS como contrapunto del modelo bipolar del orden económico internacional. La caída del muro de Berlín, también en 1989, de la que ahora se celebra su 30 aniversario, no fue el anuncio del triunfo de la economía de mercado, de las democracias liberales, ni del fin de la historia, como anunciara Francis Fukuyama, en relación con el fin de una división bipolar del orden económico internacional. Más bien fue el anuncio de una profunda transformación del orden económico internacional nacido de la II Guerra Mundial. Desde entonces nada sería lo mismo.

4. EL CONSENSO DE WASHINGTON O LA LARGA SOMBRA DEL NEOLIBERALISMO

Este proceso de trasformación afectó directamente a la construcción europea, que debatía el proyecto de creación de una Unión Monetaria con la adopción de una moneda única —el euro— que diera estabilidad y fomentara la potencialidad de un mercado único todavía con importantes carencias, que finalmente cristalizaría en la firma del Tratado de Maastricht en 1992. Paradojas de la historia, su ratificación se produjo en el momento de una profunda crisis del Sistema Monetario Europeo, en la que tuvo una clara influencia la decisión de una integración política y económica rápida de las dos Alemanias —en realidad, la absorción de la RDA por la RFA— que supuso un ingente esfuerzo presupuestario para la Alemania occidental, provocó un intenso y creciente endeudamiento y una elevación de sus tipos de interés que aumentó significativamente las "primas de riesgo" del resto de los países europeos, generando una importante crisis monetaria ante la que las políticas y las instituciones europeas no tenían instrumentos de actuación ni respuestas.

La creación del euro era un paso coherente en la integración europea y en la consecución de un mercado único, pero no lo fue en su concreción –como zona monetaria no óptima— por la inexistencia de políticas fiscales comunes relevantes y la carencia de un presupuesto europeo significativo; es decir, sin avanzar acompasadamente en la Unión Económica y Política y en la Europa Social, como ya apuntó hace años la CES con su "sí crítico al Tratado de Maastricht" y como también pusimos de manifiesto en CCOO en 1998, antes de la entrada en vigor del euro cuando se señalaba: "La creación de la Unión Económica y Monetaria supone un paso necesario y coherente en el desarrollo del Mercado Único Europeo, pero la cesión de soberanía que implica la renuncia a los tipos de cambio para regular los desequilibrios económicos en cada país —y a la autonomía de la política monetaria y fiscal—requieren el desarrollo de un presupuesto comunitario con un significativo potencial estabilizador frente a perturbaciones que afecten de manera diferente a cada uno de ellos —los llamados shocks asimétricos— en cuya ausencia se pondrán en peligro el propio objetivo de estabilidad que inicialmente se pretendía conseguir"7.

La Unión Monetaria nacería así lastrada por su orientación fiscal restrictiva. Entre los llamados criterios de Maastricht se establecía un límite del 3% de déficit fiscal y 60% de deuda pública y el establecimiento de sanciones sobre "déficits excesivos", que posteriormente se reflejaría en el *Pacto de Estabilidad y Crecimiento* de 1996 y que ha tenido continuidad hasta nuestros días, con efectos desastrosos que se pusieron de manifiesto en la Gran recesión de 2008 a 2013 y en las políticas fundamentalistas de austeridad que llevaron casi a provocar su quiebra.

⁷ Aragón, J. (1998): "Unión Monetaria y empleo en la construcción europea", *en Euro y empleo*. Edt. CES de España.

Posiblemente, en la creación de una zona monetaria no óptima confluyeron dos concepciones del futuro de la UE que posteriormente se demostraron erróneas. Por una parte, una perspectiva que simplificadoramente podríamos llamar socialdemócrata, que consideraba que se haría frente a sus insuficiencias con un progresivo desarrollo de nuevas políticas económicas —especialmente fiscales— y un creciente peso de las instituciones europeas. Su expresión más directa fueron las propuestas de Jacques Delors como presidente de la Comisión Europea (1985-1994) en el Libro blanco *Crecimiento, competitividad y empleo* en 1993. Sin embargo, el mapa político de la UE cambió significativamente hacia gobiernos nacionales conservadores y no proeuropeos.

Por otra parte, desde una perspectiva liberal, se confiaba en que la *autorregula-ción de los mercados* evitaría posibles desajustes coyunturales, especialmente mediante los flujos de inversión que generarían los países con superávit comercial hacia los países con déficit, conllevando un aumento de la productividad de estos últimos, con una tendencia reequilibradora. Nuevamente la realidad se encargó de mostrar su error, especialmente en la Gran Recesión, porque los flujos de inversión no se dirigieron en muchos casos a proyectos productivos sino a proyectos especulativos, como a financiar la burbuja inmobiliaria en España. Como se señaló desde el Banco de España: "La intensidad y extensión que ha alcanzado la crisis en la segunda mitad de 2011 ilustra con nitidez que el esquema de mínimos en los que se asentaba la arquitectura institucional inicial de la UEM no solo se basaba en el supuesto erróneo sobre la capacidad disciplinadora de los mercados, sino que además ignoraba la influencia perturbadora que estos pueden llegar a tener en un marco de unión monetaria, cuando la gobernanza económica es imperfecta y el diseño institucional de la misma no dispone de mecanismos de estabilización suficientemente potentes"⁸.

5. EL TELÓN DE FONDO DE LA GLOBALIZACIÓN Y LA CRISIS DE LA GRAN RECESIÓN

Además, la Unión Europea había ampliado su número de socios desde los seis países iniciales a los veintiocho actuales, con la integración reciente de países anteriormente encuadrados en el área de influencia de la URSS, con un perfil territorial curiosamente similar al de la ampliación de la OTAN. Y se estaba llevando a cabo en un proceso de profundo cambio en el escenario económico internacional: la globalización. Proceso caracterizado por la creciente ampliación y autonomía de la actividad financiera mundial, la transnacionalización de la producción y de la interrelación económica a través del creciente protagonismo de las cadenas mundiales de valor, con importantes efectos en la erosión de las bases fiscales que sus-

⁸ Malo de Molina, J.L.: "La crisis y las insuficiencias de la arquitectura institucional de la moneda única", en *Boletín Económico ICE*, nº 863, noviembre-diciembre 2011.

tentaban al Estado de bienestar en los países con mayores niveles de renta y en las relaciones laborales, con el debilitamiento del poder negociador de las organizaciones sindicales de clase y la precarización del empleo mediante los procesos de externalización y subcontratación, al que contribuyeron también las reformas laborales neoliberales emprendidas por muchos gobiernos.

Una globalización que tenía como palanca impulsora los intensos cambios tecnológicos que se fueron desarrollando desde finales del pasado siglo, en lo que se denominó la sociedad de la información y las TIC –tecnologías de la información y la comunicación— y que hoy se proyectan en lo que llamamos digitalización. Un factor tecnológico explicativo de la globalización pero no determinante porque, como hemos manifestado en estas páginas, no son las nuevas tecnologías las que crean ni destruyen empleo o modifican las relaciones laborales, sino las políticas con las que se desarrollan y aplican, y las estrategias de los actores sociales implicados⁹.

Una globalización sin gobierno que se manifiesta en la creciente concentración del poder económico de las grandes empresas, que supera ampliamente la capacidad de intervención de los Estados nación, y ante la que el propio proyecto europeo de integración mostraba sus claras debilidades institucionales y políticas como proyecto de cooperación.

Un ejemplo significativo fue la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre 2009, tras el fallido intento de aprobar una Constitución europea –rechazada por los referendos en Francia y Holanda– y su asociada Estrategia de Lisboa (2000-2010) en la que se trazaban los objetivos de hacer de la UE "el área más competitiva del mundo" y conseguir el "pleno empleo". Su aprobación formal se realizó –asombros de la historia– en la crisis más profunda de la globalización, al borde de la ruptura de la Unión Monetaria, y se convirtió en "aqua de borrajas".

En definitiva, el proyecto europeo ha trazado metas coherentes de integración, en un mundo llevado por una globalización sin gobierno, como se ha señalado, pero se ha caracterizado por respuestas tardías y conservadoras; estas últimas no achacables en sí a las instituciones europeas sino a las orientaciones políticas de los gobiernos, elegidos democráticamente, de los Estados miembro que las componen. Unas respuestas en las que ha prevalecido la lógica intergubernamental expresada en la prevalencia de las decisiones del Consejo europeo, en un clima de desconcierto y escasa coordinación de las partes implicadas (como el efímero *Plan Europeo de Recuperación Económica* aprobado en 2008) y con la adopción de medidas orientadas al ajuste y la austeridad en detrimento del crecimiento, el empleo y la cohesión

⁹ Aragón, J. (2016): "Notas sobre ¿una nueva revolución industrial? Economía digital y trabajo", Gaceta Sindical: Reflexión y debate, nº. 27

http://www.ccoo.es/152806c7bbdfac28c2bde95f40e00c0d000001.pdf

social. Decisiones que han supuesto una nueva relegación de los objetivos sociales en sus políticas, la pérdida de peso del diálogo social, tanto en la UE como en los ámbitos nacionales, y que han conllevado la aparición de partidos nacionalistas-euroescépticos, racistas o xenófobos como expresión de un preocupante desapego ciudadano a las instituciones, pero igualmente con la manifestación de significativas divergencias entre sus Estados miembros como los manifestados por los denominados Grupo de Visegrado¹⁰ o la Nueva Liga Hanseática¹¹.

En definitiva, se ha evitado la ruptura del euro –por el momento–, se han dado avances en la Unión Bancaria, aunque con alto coste para los ciudadanos, pero se mantiene una gobernanza dirigida a una "unión fiscal restrictiva", aunque con propuestas más abiertas. También se han incorporado "indicadores" y orientaciones sociales al Semestre Europeo en base al Pilar europeo de derechos sociales, todo ello en un escenario futuro de gran incertidumbre, bajo la amenaza de una nueva recesión.

Vivimos en un momento de especial trascendencia política para la UE, en el que es necesario reforzar su arquitectura institucional frente a las decisiones intergubernamentales, luchar contra la austeridad fundamentalista acordando un presupuesto europeo mayor y con otras prioridades, o promoviendo un Tesoro europeo que permita la mutualización de la deuda, o el establecimiento de instrumentos de estabilización de ciclo económico como un salario mínimo europeo o un sistema de reaseguro de desempleo. Pero quizás, la propuesta más ambiciosa sea dar vida a un Nuevo pacto verde —*Green New Deal*— que sea capaz de combinar el liderazgo en la lucha contra el cambio climático con una política común de inversiones que promuevan la reindustrialización de la economía europea en un proceso de transición justa y generadora de empleos de calidad.

6. LA UE EN UN MUNDO EN TRANSICIÓN

Como hemos señalado a lo largo de estas páginas de *Gaceta Sindical: Reflexión y debate*, estamos viviendo un período histórico de transición de proyección internacional. Se está conformando un nuevo orden económico y político mundial, en el que la concentración de poder económico en empresas transnacionales supera la capacidad de actuación de los Estados nación, y en el que se evidencia la obsolescencia de las principales instituciones internacionales que, tras la Segunda Guerra Mundial, gobernaban el escenario mundial.

¹⁰ Polonia, Hungría, República Checa y Eslovaguia.

¹¹ Se explica como un recuerdo de la Liga Hanseática de mitad del siglo XII que, hoy, integraría a ocho países: Finlandia, Suecia, Dinamarca, Estonia, Letonia, Lituania, Holanda, Irlanda, República Checa y Eslovaquia, y que defienden la ortodoxia fiscal y el liberalismo como elementos centrales del proyecto europeo.

No cabe reflexionar sobre estos cambios desde una perspectiva eurocentrista. Las propuestas del disruptivo presidente de EEUU Donald Trump, su amenaza de una guerra tecnológica y comercial con China —más que país emergente, habría que decir emergido— y sus propuestas de *Americans first*, con su consideración de la UE no como aliado sino como competidor, son buen ejemplo de ello. Pero también lo son los conflictos, de muy diferente naturaleza, que se están produciendo en Latinoamérica, desde Bolivia, Chile, Ecuador, Argentina o Brasil, o los que se manifiestan no solo en el Oriente próximo en el sempiterno conflicto israelí-palestino sino en Argelia, Irak o Irán, o en Hong Kong. También en Europa, con la irrupción de partidos políticos de extrema derecha y/o nacional-secesionistas o el amargo y cansino *brexit* que son otra muestra de las transformaciones que se están produciendo a nivel mundial.

Y es en este contexto de transformación donde el proyecto de integración europea tiene mucho que decir en favor de los valores que le dieron vida: la defensa de la democracia, de la igualdad, de la solidaridad o del concepto de ciudadanía, no solo política sino social. Unos valores que deben no solo recuperarse como motor del proyecto europeo sino proyectarse a nivel mundial. Y lo deben hacer en un mundo cada vez más multipolar pero menos multilateral, en el que se reducen los espacios de cooperación internacional.

Ciertamente, la Unión Europea adolece de ser un significativo actor global pero, como le gusta decir a José Ignacio Torreblanca, no deja de ser una potencia mundial aunque "vegetariana" y como tal debe proyectar sus valores. El proyecto europeo debe contribuir a un mundo más solidario e inclusivo enfrentado a tres grandes transiciones: la demográfica/migratoria; la energética/medioambiental y la tecnológica/digital. Pero las políticas y los valores hay que construirlos y desarrollarlos, y el sindicalismo internacionalista y de clase debe aportar su contribución más allá de intereses corporativos. En estos momentos de efemérides se puede celebrar la caída del muro de Berlín aunque otros defenderán el Consenso de Washington, pero lo más relevante quizás sea esforzarse en construir el futuro. Como decía un filósofo español: junto a la grandeza del proyecto la humildad del detalle.

PLANTEAMIENTO DEL MONOGRÁFICO

Las elecciones al Parlamento Europeo, a finales mayo de 2019, han abierto un nuevo ciclo en el proyecto europeo que afecta a las principales instituciones europeas, y señalan un panorama político diverso en los Estados miembros que debe ser evaluado con atención en relación con las propuestas futuras para su desarrollo. Un nuevo ciclo al que ha precedido el Congreso de la CES, en el que se han marcado las líneas de acción común del sindicalismo europeo.

El contenido del nuevo monográfico de *Gaceta Sindical* tiene como objetivo reflexionar en común y contrastar opiniones sobre el futuro del proyecto europeo en

este nuevo escenario, partiendo de situar la UE y sus políticas en el contexto internacional para abordar, posteriormente, los retos a los que debe enfrentarse y las políticas que debe desarrollar para fortalecer la integración europea, y el papel que debe tener España como Estado miembro en su consecución, así como las prioridades de CCOO en el contexto de la CES.

Y lo queremos hacer desde una reivindicación del proceso de integración europea, con su telón de fondo de dos Guerras Mundiales, como un proyecto civilizatorio en el que los valores políticos y sociales compartidos de la democracia, la justicia o la igualdad, que se han expresado en una concepción de la ciudadanía política —el derecho al voto— han tenido su correlato con el concepto de ciudadanía social, reflejada en el Estado de bienestar como referente del modelo social europeo, en la que el reconocimiento del papel de los actores sociales a través de la negociación colectiva y de la libertad sindical son piezas fundamentales. Un proceso en el que se han ido desarrollando, de forma compartida, nuevos valores como la lucha por la igualdad de género o la importancia de actuar sobre el cambio climático.

Pero también queremos hacerlo desde una posición crítica, porque en su desarro-llo primaron fuerzas básicamente mercantiles —la Comunidad de carbón y del acero, la Euratom o la Unión aduanera del Tratado de París— que dejaron inicialmente de lado los compromisos sociales. Aunque se han ido integrando parcialmente, con no pocas luchas, en algunas normas comunes de la Unión, como el Pilar europeo de derechos sociales, todavía queda mucho por hacer en la construcción de la Europa Social. Crítica también porque junto a las evidentes deficiencias de la arquitectura institucional —cuyo referente más evidente es la Unión Monetaria y la creación del euro como área monetaria no óptima— han sido hegemónicas en las últimas décadas políticas reaccionarias e insolidarias manifiestas en las políticas de recortes de bienes públicos y gasto social —mal llamadas políticas de austeridad—, como respuesta común ante la Gran Recesión. Políticas que además se han visto conformadas en un espacio de toma de decisiones cada vez más intergubernamental—preponderancia del Consejo europeo— en detrimento de opciones más comunitarias (como en el caso de la política migratoria o la política fiscal).

Esta perspectiva lleva a debatir sobre múltiples e interrelacionados ámbitos de actuación: qué reformas son necesarias para conseguir una mayor legitimación de las instituciones europeas; qué políticas comunes deben orientar la acción europea dentro y fuera de sus fronteras, teniendo en cuenta lo que implican en términos de cesión de soberanía de los Estados miembros; con qué instrumentos económicos deben contar para hacer efectivas las políticas que se adopten; o cuáles deben ser los principales actores políticos y socioeconómicos —y qué estrategias— para desarrollar una hegemonía cultural-ciudadana a favor de la profundización en la integración europea frente a las tendencias nacional populistas. Temas necesarios para la reflexión y el debate cuya respuesta marcará nuestro futuro.

Desde este planteamiento, el monográfico se abre con las propuestas de **Unai Sordo** sobre la necesidad de una nueva política económica para un nuevo contrato social, que tiene su continuidad en los análisis de **José Ignacio Torreblanca** y **Elvira González** sobre la Unión Europea en el nuevo escenario geopolítico mundial; los retos del nuevo ciclo político de **Diego López Garrido**; las prioridades de estrategias de acción de la Confederación Europea de Sindicatos y de Comisiones Obreras que aporta **Cristina Faciaben**; los dilemas y tensiones en la acción exterior de la Unión Europea de **José Antonio Sanahuja**, y sobre la gobernanza de la UE y la legitimidad y legitimación de sus instituciones de **Lluís Camprubí**.

Un segundo bloque temático aborda aspectos más específicos del proyecto europeo: en relación con las políticas económicas de la Unión Monetaria de **Francisco Rodríguez**; las actuaciones en la frontera sur de la Unión Europea y su relación con el trabajo decente de **Alejandra Ortega**; los acuerdos comerciales y los derechos laborales de **Adoración Guamán**; las implicaciones de una Europa a varias velocidades de **Begoña del Castillo**, y las consecuencias del *brexit* en la política social y de empleo en el Reino Unido de **Thomas Prosser**.

Un tercer bloque integra análisis sobre temas de especial relevancia en el ámbito laboral: los relacionados con el Pilar europeo de derechos sociales y su carácter subordinado a los objetivos económico-mercantiles de **Ainhoa Lasa**; la igualdad retributiva entre mujeres y hombres de **Amparo Ballester**, o el funcionamiento de los Comités de empresa europeos y los Acuerdos marco globales de **Luis Gordo** y **Patricia Nieto**.

Un último bloque temático aborda el estudio de algunas políticas centrales en el desarrollo del proyecto europeo: las relacionadas con la cohesión social que explica **Rafael Bonete**; la política industrial y el cambio tecnológico que desarrollan **Javier Braña** y **José Molero**; la política de transición ecológica de la UE de **Mariano Sanz**; la gestión de la política migratoria de **Carmen González Enríquez**, y las cuestiones pendientes sobre migraciones en el nuevo período de la UE de **José Antonio Moreno**. El conjunto analítico del monográfico se cierra con las aportaciones de **M**^a **Cruz Vicente** sobre las prioridades y retos sindicales en relación con el desarrollo del Semestre Europeo en España.

En la sección de *Apuntes* se incluye el documento **15 Prioridades de la CES para el nuevo mandato de las instituciones de la UE**, actualizado en la reunión del Comité Ejecutivo el 22 de octubre. Aunque es un documento aún sujeto a modificaciones, lo hemos incluido porque es el que la CES está utilizando en sus contactos con las instituciones europeas.

Finalmente se aporta una breve nota biográfica de la pintora belga **Anna Boch**, algunos de cuyos cuadros ilustran la portada y las páginas del monográfico.

Jorge Aragón

Es obligado agradecer las contribuciones de las personas que nos han aportado sus análisis y sus trabajos en unos tiempos de cambio, confusos y revueltos, que consideramos de especial importancia para contrastar opiniones, y que nos ayudan a desarrollar un proyecto compartido de convivencia socialmente justa y solidaria, como es el compromiso de CCOO. Sus aportaciones dan vida a nuestro empeño y a este nuevo monográfico.

Jorge Aragón Director de Gaceta Sindical: Reflexión y debate

Unai Sordo

Una nueva política económica para un nuevo contrato social



Retour de la messe par les dunes. Anna Boch.

Reforzar la Europa Social, promoviendo un Nuevo Contrato Social Europeo, necesita de una política económica que aleje el fantasma de una nueva crisis, refuerce la demanda interna, el crecimiento y la creación de empleo de calidad, mediante un fuerte incremento de la inversión productiva, en particular en los ámbitos exigidos por las transiciones justas hacia una economía verde y digital y en el marco del cumplimiento de los ODS. Para desarrollar esta nueva política económica europea es imprescindible una política presupuestaria expansiva; y unas políticas fiscales coordinadas cuyo objetivo sea que la UE y sus Estados tengan los recursos públicos suficientes, logrados con eficiencia y progresividad, que procuren la armonización fiscal y promuevan una lucha decidida contra la competencia fiscal desleal entre Estados, la elusión fiscal de las EMN y las grandes fortunas, el fraude fiscal, el lavado de dinero y los paraísos fiscales.

A política social, la reconstrucción del paradigma de la Europa social, debería constituirse en una prioridad de la acción política de la UE, si se quiere recobrar la confianza de la ciudadanía y avanzar sobre bases sólidas una integración europea más avanzada que supere la actual crisis política que vive la UE.

La política social, para poder alcanzar sus objetivos en los ámbitos europeo y nacionales, debe basarse en una nueva política económica de la zona euro, es decir, la que se desprende de las Orientaciones de política económica y de las prescripciones del Semestre Europeo y, en particular, de las Recomendaciones específicas por país.

La Comisión Europea y el Eurogrupo ya dieron por enterrada la política de austeridad extrema, cuya máxima expresión se desarrolló entre 2010 y 2015 culminando en la imposición al gobierno de Syriza de las condiciones del tercer plan de rescate de Grecia. Lo han hecho –la nueva Comisión presidida por Jean-Claude Juncker desde 2014 y el Eurogrupo por el ministro de finanzas de Portugal, Mário Centeno, desde diciembre de 2017– sin que sus responsables hayan hecho ningún tipo de reflexión crítica sobre la validez, resultados y consecuencias de dicha política en las economías de la zona euro y de la UE y sus derivas sociales y políticas. Ya que no lo han hecho ellos, hagamos una breve recopilación desde estas páginas:

 En términos económicos los países de la zona euro han crecido significativamente menos que los que han conservado su moneda propia de la UE. Tomando como partida la base 100 en 2011, los países de la zona euro tienen como índice del PIB el valor 109,5 en el primer trimestre de 2019; mientras el grupo de aquellos de la UE que no pertenecen a la zona euro ha alcanzado el nivel 120 en el mismo período (Weeks, 09/09/2019)

- Las consecuencias sociales de las políticas de austeridad siguen vigentes en muchos países, con diferentes grados de intensidad, y en el conjunto de la UE: divergencia económica y social entre Estados, incremento de la desigualdad, erosión de la cohesión social, etc.
- La consecuencia política más grave es el auge de los nacionalismos, incluidas sus peores versiones, el nacional populismo y la extrema derecha. Del *brexit* a la formación de gobiernos de ese signo, hay una deriva reaccionaria que debiera preocuparnos, pero que debiéramos analizar en la combinación explosiva de cotas de mayor desigualdad social y rupturas aspiracionales por un lado, y de deterioro de la legitimidad de las instancias de mediación y representación democrática, por otro. No obstante, hay que señalar que la ciudadanía vuelve a manifestar en los últimos *eurobarómetros* un apoyo mayoritario a la permanencia en la UE y en el euro, incluso en países en que la fuerza de la extrema derecha se sigue mostrando en ascenso.

RALENTIZACIÓN Y RIESGO DE RECESIÓN

Existe en la zona euro y en la UE una tendencia clara de ralentización del crecimiento en la que coincide el probable agotamiento del ciclo económico con el empeoramiento de dos factores de riesgo de la importancia del *brexit* (sobre todo en una perspectiva cada vez más real de poder ser llevado a cabo sin acuerdo) y de la guerra comercial y tecnológica entre EE UU y China. El riesgo de que Alemania, Holanda e Italia entren en recesión se confirma y, ante ello, la posibilidad de arrastre al conjunto de la economía de la eurozona no es descartable, aunque todavía no entre en los pronósticos oficiales.

España no puede dejar de sentir las consecuencias de una recesión en Alemania o de un *brexit* sin acuerdo. Y aún con acuerdo. Tanto las exportaciones españolas al Reino Unido como la entrada de turistas británicos se han resentido ya en el año en curso.

La política monetaria expansiva, que salvó al euro cuando Mario Draghi la impulsó, a partir de 2012, llevando a rastras al Gobierno alemán y con la oposición del Bunbdesbank, tiene agotada buena parte de su recorrido, cuando numerosos países europeos emiten deuda a tipos de interés negativo y los bonos español y portugués

Una nueva política económica...

a diez años se acercan al cero por ciento de interés. No se puede abandonar todavía porque retirarla tendría efectos negativos en el crecimiento y en la inflación, de nuevo a la baja hacia el 1% en lugar de hacia el 2%, puesto que los tipos tan bajos de interés junto con la debilidad del crecimiento no permiten alcanzar el objetivo de inflación. La política monetaria aislada de otras, en particular de la fiscal y presupuestaria no da más de sí. Mario Draghi lleva dos años repitiéndolo y ahora le acompañan el FMI y la OCDE.

Hoy la prioridad de la política económica debería ser evitar una recesión generalizada en la zona euro y restaurar lo antes posible un crecimiento sólido que permita la creación de empleo y que la UE y los Estados miembros tengan los recursos fiscales necesarios para impulsar la Europa Social, es decir, un Nuevo Contrato Social Europeo (NCSE) que reduzca la desigualdad, refuerce la cohesión social, restaure la calidad de los servicios públicos y el Estado de bienestar sobre la base de la calidad del empleo y una mayor productividad basada en la aplicación de I+D+i a los procesos de producción y a los servicios.

La mejora de la competitividad de las economías europeas tiene que basarse en el aumento de la productividad y su justo reparto. Y dicho aumento de la productividad requiere cerrar con urgencia la brecha de la inversión y reforzar las capacidades del sistema de I+D+i y de aplicación de las innovaciones tecnológicas. El déficit de inversión que generó la Gran Recesión y que está haciendo que las economías de la UE, en particular las de la zona euro, no alcancen su capacidad de crecimiento potencial todavía no se ha superado: la suma de la inversión pública y privada de la UE fue en 2018 del 20,5% del PIB, mientras que en 2008 fue del 22,5%, tasas muy inferiores a las de China y EE UU.

La complejidad de la situación viene dada por la necesidad de simultanear una reacción inmediata frente al riesgo de una nueva recesión —en un contexto de escasez de recursos públicos, elevados niveles de deuda (pública y privada, aun con grandes diferencias nacionales) y agotamiento de la política monetaria expansiva—con la necesidad de conformar un modelo económico europeo más sostenible. Ambos conceptos tanto en su vertiente económica como sociolaboral. Modelo que deberá afrontar las dos transiciones: hacia una economía verde y digital, procurando que en ellas haya una participación activa de los interlocutores sociales y de la sociedad civil para que sean transiciones justas.

Los retos a los que se enfrenta la UE y los Estados que la conforman son grandes y complejos. Por ello se necesita un impulso político fuerte, coherente y coordinado, y suscitar el apoyo social. La coyuntura económica europea y mundial y los procesos de fondo mencionados necesitan de una política económica sustentada en:

- a) Una política presupuestaria y fiscal expansiva que complemente la política monetaria del mismo signo. El gasto debe centrarse en la inversión, en particular en I+D+i, y en las exigencias de los procesos de transición a una economía verde y digital.
- b) Restaurar la justicia fiscal: poner fin al escándalo del fraude fiscal y la elusión fiscal, en particular a la promovida por determinados gobiernos europeos que practican la competencia fiscal desleal en los niveles más inadmisibles; hacer que las grandes empresas, en particular las tecnológicas, paguen los impuestos que deben en cada país donde desarrollan su actividad; desarrollar una lucha más intensa y eficaz contra el lavado de dinero y los paraísos fiscales; promover la armonización fiscal europea y dotar a los presupuestos de la UE de un nivel superior de ingresos propios; impulsar sistemas fiscales nacionales progresivos y suficientes.

En un artículo publicado en la revista del FMI, *Finance&Development* (10/06/2018), un alto funcionario danés del FMI, experto en inversión extranjera directa (IED), junto a dos profesores de la universidad de Copenhague, revelan el tamaño del fraude/elusión fiscal y lavado de dinero promovido o consentido por algunos gobiernos europeos. Resumiendo: el 40% de la IED mundial pasa por "empresas fantasmas", sin ningún tipo de actividad económica. Son: ¡12 billones de dólares! El 85% de esa cantidad pasa por empresas radicadas en ocho países o "jurisdicciones": Hong Kong SAR y Singapur y seis europeos: Irlanda, Holanda, Luxemburgo y tres territorios del Reino Unido: Islas Vírgenes, Caimán y Bermuda.

c) Hacer que el próximo Marco Presupuestario Plurianual de la UE 2021-2027, cuente con más recursos. La petición del Comité Económico y Social Europeo (CESE), al igual que la del Parlamento Europeo y el Comité de las Regiones, es que alcancen un monto del 1,3% de la RNB europea (en lugar del 1,11% de la primera propuesta de la Comisión). Las prioridades señaladas por el CESE: inversión (I+D+i, energía y clima, formación, cohesión social con apoyo a la aplicación del Pilar Europeo de los Derechos Sociales, etc.)

DESARROLLO Y APLICACIÓN DEL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

Los 20 principios de la Declaración de Gotemburgo (2015) deben ser desarrollados y aplicados sin más demora. No se trata de que cada Estado los aplique o interprete de cualquier manera, solo con sus propios recursos, y haga lo posible por adaptarse a los mismos. La UE y sus instituciones tienen que tener una participación activa para verlos como un instrumento común de refuerzo de la cohesión social europea, tanto entre los países, mediante procesos de convergencia al alza, como en el interior de los mismos. La cuestión tiene que abordarse desde un punto de vista normativo y desde un punto de vista presupuestario. El normativo mediante la adopción de directivas marco que establezcan criterios comunes básicos para asegurar la universalidad de los derechos en toda la UE. El presupuestario, con recursos específicos en el Fondo Social Europeo y en el Fondo de Cohesión que ayuden a la aplicación de los derechos que tengan una repercusión presupuestaria en los Estados que lo necesiten.

SALARIO MÍNIMO

La necesidad de que haya, en cada Estado miembro, salarios mínimos, generales y sectoriales, definidos por ley o mediante la negociación colectiva, o mediante la combinación de ambos instrumentos, es una necesidad que no se discute. También está claro que no se puede establecer un salario mínimo común europeo, habida cuenta de las diferencias de riqueza y renta todavía existentes entre los Estados miembros de la UE. Lo que sí reclamamos es que haya un criterio de referencia para la fijación de los salarios mínimos. O mejor dicho, que se aplique mediante una norma legal europea el criterio ya establecido en la Carta Social Europea: que el salario mínimo sea equivalente al 60% del salario medio de cada Estado miembro. Este podría ser otro de los avances sociales que pedir a la Comisión que acaba de formarse, aunque se fuera flexible en el periodo de entrada en vigor, habida cuenta de las diferencias salariales internas en muchos países.

POR UN SEGURO DE DESEMPLEO EUROPEO

Complementario de los sistemas nacionales de protección del desempleo. Sea de carácter general o aplicable solo en momentos de crisis, para ayudar a los países que la sufren más intensamente en sus niveles de empleo, el interés radica tanto en su función económica de estabilización como en el valor político para la integración europea. Existen ya estudios de centros de pensamiento, analistas y gobiernos sobre los distintos modelos posibles y su financiación que validan su plena viabilidad. Debería ser un punto clave del programa social de la próxima Comisión y ser incluido en la agenda del diálogo social europeo sin más demora.

RENTA MÍNIMA

El punto 14 de la Declaración de Gotemburgo dice:

"Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a unas prestaciones de renta mínima adecuadas que garanticen una vida digna a lo largo de todas las etapas de la vida, así como el acceso a bienes y servicios de capacitación. Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral."

Para impulsarlo podemos tener en cuenta el Dictamen aprobado el pasado mes de febrero en el pleno del CESE, en el que se pedía la promulgación de una directiva marco europea que asegurara este derecho en todos los Estados. Aseguraba el texto que:

"Esta respuesta podría adoptar la forma de un instrumento en el que se defina un marco de referencia para el establecimiento de una renta mínima adecuada, adaptada al nivel y al modo de vida de cada país y que tenga en cuenta los elementos de redistribución social, fiscalidad y nivel de vida de acuerdo con un presupuesto de referencia, cuya metodología se definiría a escala europea."

ACTUALIZAR LA PROPUESTA DE INVERSIÓN DE LA CONFEDERACIÓN EUROPEA DE SINDICATOS

La Confederación Europea de Sindicatos impulsó en 2013 un Plan para la inversión, el crecimiento sostenible y el empleo de calidad, que recomendaba una inversión del 2% del PIB durante cada uno de los diez años posteriores, a canalizar a través del Banco Europeo de Inversiones, con el objetivo de generar 11 millones de empleos, y que se deberían impulsar políticas públicas en un momento en el que la digitalización o la descarbonización de la economía europea exigen recursos para promover transiciones justas.

Una nueva política económica...

En definitiva, y como se señalaba al principio, el proyecto europeo require de una actualización relacionada con la renovación de nuestro modelo social, tras un década desde que estallase la crisis de 2008 y un lustro largo de intensas políticas de austeridad. No entender la dimensión política y social de una novación de legitimidades en Europa es una apuesta cercana a la temeridad.

Si se consolidara una nueva recesión en la zona euro, la respuesta tiene que ser sustancialmente distinta a la que se dio a partir de 2010. Una segunda vuelta de políticas de ajuste, en pleno proceso de transición productiva —digitalización, economía verde— con consecuencias en la transformación del empleo, sin haber superado en términos sociales las secuelas de la anterior crisis, en medio de un proceso de neoproteccionismo con derivas nacionalistas, y con un cuestionamiento de los sistemas de representación y mediación democrático en Europa, podría tener efectos letales sobre la legitimación del proyecto europeo.

José Ignacio Torreblanca Elvira González

La Unión Europea en el nuevo escenario geopolítico mundial¹

¹ Este texto forma parte del proyecto de investigación del ECFR sobre "Soberanía Estratégica". El texto completo (Strategic Sovereignty: how Europe can regain the capacity to act) editado por Mark Leonard y Jeremy Shapiro, puede consultarse en la página web del ECFR (www.ecfr.eu) o en https://www.ecfr.eu/publications/summary/strategic_sovereignty_how_europe_can_regain_the_capacity_to_act



At the Northsea coast. Anna Boch.

Hasta ahora, Europa se ha beneficiado de un orden multilateral abierto basado en reglas justas. Pero ese mundo está hoy puesto en cuestión por actores que usan los mercados, las inversiones, las divisas y la tecnología con fines geopolíticos. La UE debe sostener ese orden, pues de él depende su prosperidad. Además, es un orden más justo y hace posible una gobernanza global inclusiva y equitativa. Pero también debe aprender a resistir a aquellos que pretenden explotar sus debilidades y luchas por hacer valer sus principios e intereses. La próxima Comisión Europea tiene el mandato y la voluntad de revertir la pérdida de visibilidad e influencia de Europa en el mundo. Esperemos que pueda lograrlo.

La Unión Europea en el nuevo escenario...

LA NUEVA VULNERABILIDAD EUROPEA

ADIE como el presidente Trump ha expuesto la vulnerabilidad internacional de la Unión Europea. Piénsese en la retirada de EEUU del Acuerdo de París sobre cambio climático, que tanto trabajo costó negociar y adoptar, en el que la diplomacia europea tuvo un papel sumamente relevante. O en la denuncia del acuerdo nuclear con Irán y la posterior imposición de sanciones al régimen de Teherán, que han afectado a compañías europeas a pesar de que los Estados miembros de la UE decidieran explícitamente continuar con su apoyo a dicho acuerdo. También en el casi por completo difunto proceso de paz en Oriente Próximo, pues la decisión, otra vez unilateral, del presidente Trump de trasladar la Embajada de EEUU a Jerusalén aleja aún más la perspectiva de un acuerdo, el basado en la solución de los dos estados, que es el que viene defendiendo históricamente la Unión Europea. Sin olvidar el recrudecimiento de la crisis siria facilitado por la inexplicable concesión de un cheque en blanco al presidente turco, Erdogan, para que invadiera Siria y expulsara de la frontera a las milicias kurdas, anteriores aliados de EEUU y la UE en la lucha con el ISIS.

Pero el unilateralismo e imprevisibilidad de Trump, visible en el continuo cuestionamiento de la alianza transatlántica y de la cláusula de defensa colectiva establecida en el artículo 5 del Tratado de la OTAN, no es el único factor de inestabilidad que enfrenta la UE. La continuada injerencia de Rusia en Ucrania, no solo evidenciada en la anexión de Crimea y el bloqueo del tráfico marítimo en el estrecho de Kerch, al que hay que sumar el apoyo a las fuerzas separatistas en el este de Ucrania y su negativa a cumplir los acuerdos de Minsk para la pacificación de la zona,

José Ignacio Torreblanca Elvira González

muestran que la Unión Europea carece de capacidad real de revertir los cambios de fronteras y la violación de la integridad territorial en el propio corazón de Europa, debiendo conformarse con la extensión de un paquete de sanciones económicas a Rusia, que ésta parece haber interiorizado y aceptado pero sin intención alguna de modificar su conducta intervencionista. Desde Ucrania a Siria, pero también a través de las continuadas campañas de desinformación lanzadas desde sus aparatos mediáticos, Rusia libra lo que los expertos denominan una "guerra híbrida". Con ello explota las numerosas vulnerabilidades de la Unión Europea, que van desde la falta de unidad diplomática de sus miembros hasta su falta de capacidad disuasoria en el terreno militar, pasando por la naturaleza abierta y plural de sus sociedades, que hace a sus ciudadanos mucho más vulnerables a las campañas de desinformación.

Algo parecido se puede decir de China, pues aunque esta no confronta directamente con la Unión Europea en los aspectos militares, sí que supone en estos momentos, y así lo ha reconocido la propia UE, un "rival estratégico" de primer orden. Aquí, las vulnerabilidades europeas se han puesto de manifiesto tanto en los temas económicos –pues la crisis de 2008 ha dejado a muchos estados miembros carentes de la posibilidad de invertir en sectores estratégicos, viéndose obligados a aceptar las inversiones chinas sin posibilidad de establecer acuerdos de reciprocidad— como en el plano tecnológico, donde China ha demostrado, gracias al diseño y puesta en marcha de una ambiciosa estrategia, poder liderar la conectividad mediante fuertes inversiones en infraestructuras físicas (la Ruta de la Seda) o dominar sectores punteros como el 5G o la inteligencia artificial. Por toda Europa, un gran número de infraestructuras con financiación china (desde el puerto del Pireo a los puentes sobre el Danubio), anticipan la repetición de la estrategia anteriormente seguida por Beijing en África para lograr condicionar la política exterior de los estados mediante potentes inversiones en sectores críticos e infraestructuras básicas.

Lo paradójico de la situación es que la UE parezca estar condenada a la irrelevancia pese a contar con formidables recursos: su economía sigue siendo la segunda del mundo en términos nominales y su gasto militar, combinado, supera con creces al de su principal rival, Rusia. No debe extrañar, por tanto, que la nueva Comisión Europea haya situado como prioridad absoluta de su mandato el dotar a la Unión Europea de una mayor autonomía estratégica, es decir, de una mayor y mejor capacidad de actuación en todos los ámbitos (sean económicos, comerciales, monetarios, militares industriales o digitales).

Jean Claude Juncker, el anterior presidente de la Comisión, anunció en su toma de posesión en 2014 que su Comisión sería una Comisión "política". Por el contrario, esta Comisión, ha dicho su presidenta, Ursula von der Leyen, va a ser una Comisión

La Unión Europea en el nuevo escenario...

"geopolítica". ¿Por qué? Durante los últimos setenta años, los principales desafíos que han enfrentado los europeos han tenido un origen interior. La seguridad y prosperidad de los europeos dependía de la capacidad de reconciliarse entre ellos, abrir sus fronteras, derribar las barreras al comercio, la inversión y la libre circulación de personas, garantizar una economía competitiva, poner en marcha una moneda, etc.

Sin embargo, los problemas que enfrenta hoy la UE se originan fundamentalmente en el exterior: por mucho que la UE lograra una transición ecológica ejemplar y consiguiera una economía libre en parte o totalmente de carbono, ese éxito de poco serviría si otros países, especialmente EEUU, China o India, continuaran sus emisiones. Lo mismo se puede decir respecto a su prosperidad: el mercado interior europeo requiere, para su correcto funcionamiento y para generar prosperidad para los europeos y, con ello, sostener el modelo social europeo, un orden comercial internacional basado en reglas justas y aceptadas por todos. El unilateralismo y las guerras comerciales, especialmente las libradas entre EEUU y China, afectan de forma profunda y duradera a los europeos pese a que no las inicien ni las secunden.

Hasta la fecha, la Unión Europea ha tenido, y sostenido, una visión del mundo basada en dos pilares. El primero, un orden multilateral comercial en el que la economía se conducía de acuerdo a reglas compartidas y no teniendo en cuenta intereses o rivalidades geopolíticas (de ahí que China pudiera acceder a la Organización Mundial del Comercio y beneficiarse del sistema comercial global). El segundo, una amplia alianza de seguridad, que incluía no solo el espacio transatlántico sino también el Pacífico, que defendía los valores democráticos, las sociedades abiertas y la economía de mercado. El problema es que esos dos elementos están hoy en entredicho, pues los actores utilizan el comercio, las inversiones, e incluso las migraciones, para reforzar su posición de poder global y debilitar a sus rivales, mientras que el sistema de alianzas globales queda puesto en duda o debilitado por el aislacionismo y unilateralismo estadounidense.

No debe extrañar que, en esas circunstancias, los europeos hayan comenzado a hablar de "soberanía". "Ante las grandes convulsiones a nivel mundial" dijo el presidente de la República francesa, Emmanuel Macron, en el Parlamento Europeo en abril de 2018, "necesitamos una soberanía mayor que la nuestra, complementaria, una soberanía europea". Si, tradicionalmente, el proyecto europeo tuvo como objetivo tamizar el exceso de soberanía de los Estados miembros, que se concebía como un factor de conflicto, hoy en día los europeos inquieren cómo lograr ser soberanos en el ámbito global. Como ha señalado el Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión, Josep Borrell, en su discurso de confirmación ante el Parlamento Europeo, "la Unión Europea debe aprender a hablar el lenguaje del poder". ¿Cómo se manifestaría ese nuevo lenguaje? ¿De qué manera podría articularse la construcción de una "soberanía europea"?

UNA EUROPA MÁS CAPAZ GLOBALMENTE

Para poder actuar globalmente, la Unión Europea debe conectar mejor lo interior y lo exterior. Sus políticas interiores, bien gestionadas, le conceden una gran capacidad de actuación exterior. Es el caso, por ejemplo, de la política energética: si los europeos la gestionan adecuadamente, reducirán su dependencia de Rusia pero también de Oriente Próximo y evitarán ser débiles y mostrarse divididos ante los actores de los cuales dependen para su suministro energético. Lo mismo se puede decir en lo relativo a la política de telecomunicaciones: un mercado interior digital que funcione de forma integrada y eficaz es la mejor manera de garantizar que Europa no se quede atrás en la carrera digital frente a EEUU y China y que gobiernos y empresas no queden al albur de Washington o Beijing en tecnologías clave como el 5G o la inteligencia artificial.

En el mundo de hoy, dominado por la competición geopolítica entre grandes potencias como EEUU, China y Rusia, la esfera de la seguridad y la esfera económica están íntimamente relacionadas. El papel del dólar como divisa de referencia global, aunque siempre ha sido un elemento esencial de la proyección de poder de EEUU, se ha convertido hoy, en manos de la Administración Trump, en un elemento de presión geopolítico. Los instrumentos de supervisión y control de los flujos financieros internacionales desarrollados por el Departamento del Tesoro estadounidense desde los atentados del 11-S permiten hoy al gobierno de EEUU aplicar sanciones a empresas de terceros países que pretenden seguir operando en países objeto de sanción unilateral por parte de la Administración Trump. Es el caso, por ejemplo, de Irán, pero también, potencialmente, de las empresas españoles víctimas de la reactivación de las sanciones previstas en la Ley Helms-Burton contra el régimen cubano o de aquellas que colaboren con el proyecto gasístico Nord-Stream 2 entre Alemania y Rusia, también convertido en sujeto de atención preferente de Washington y a cuyas empresas participantes la Administración Trump no duda en amenazar con sancionar.

La UE no tiene por qué quedarse cruzada de brazos. Por un lado, necesita desarrollar una estrategia destinada a reforzar su base científica y tecnológica para situarla en condiciones de competir globalmente. Por otro, debería proteger sus activos económicos e infraestructuras físicas y tecnológicas críticas de la interferencia o control extranjero. Hasta la fecha, empresas chinas, contando con subsidios directos, ventajas fiscales o participaciones estatales, se han beneficiado del acceso al mercado interior europeo en unas condiciones que las empresas europeas no disfrutan en el mercado chino, donde las participaciones en sectores críticos están cerradas o limitadas al capital extranjero. Por ello, la UE debería garantizar una mínima

La Unión Europea en el nuevo escenario...

reciprocidad y simetría con otros países, especialmente China, a la hora de abrir sus sectores estratégicos a la inversión extranjera.

Por otra parte, la política de competencia europea, que históricamente ha estado más preocupada en evitar la concentración empresarial dentro de Europa, debería adaptarse a las necesidades de Europa de competir globalmente, prestando más atención a las economías de escala necesarias para competir en determinados mercados, especialmente en el digital. El veto a la fusión entre Alshtom y Siemens por parte de la Comisión Europea es hoy considerado un ejemplo de cómo la lógica del pasado, introvertida, debe cambiar si se quiere favorecer una presencia más amplia de las empresas europeas en los mercados globales.

En un sentido parecido, la Unión Europea no ha sabido hasta ahora lograr convertir el euro en un instrumento de pagos complementario al dólar ni tampoco obtener el máximo rendimiento económico, financiero ni geopolítico de sus bancos de inversión multilateral, como el BERD o el BEI, cuyas políticas de riesgo y calificación de deuda han limitado notablemente su capacidad de actuación global, dejando un amplio campo, por ejemplo en África, a China y otros actores.

Un ámbito de actuación muy importante es el referido a las llamadas "sanciones secundarias" impuestas por EEUU contra las empresas europeas que operan en lrán, que no solo socavan la política exterior europea —que sigue comprometida con el acuerdo nuclear iraní— sino también su soberanía económica. Mecanismos como el INSTEX ("Instrumento para el Fomento de los Intercambios Comerciales"), un canal de pago destinado a blindar a las compañías europeas que comercien con lrán, no ha logrado su objetivo, pues para muchas empresas europeas la posibilidad de perder el acceso al mercado estadounidense no compensa los beneficios, pequeños, de seguir operando en Irán.

Otro campo con un gran potencial para Europa es la inteligencia artificial (IA). Esta tecnología, que muchos han comparado por su potencial transformativo con la electricidad, está revolucionando todos los sectores económicos, además de las relaciones sociales y los asuntos militares. Las consecuencias geopolíticas de esta tecnología son también importantes, pues pueden ahondar en una distribución ya de por sí desigual del poder económico entre EEUU, China y la UE, en perjuicio de esta última.

Los límites de esta tecnología están aún por descubrirse, pero sabemos que impactará en la economía, la competición geopolítica y la organización militar. Países como Estados Unidos y China son actualmente los líderes en innovación en esta

José Ignacio Torreblanca Elvira González

materia y ningún otro país se encuentra siquiera cerca de ellos. La UE no está actuando para beneficiarse y protegerse de esta tecnología, por lo que la brecha entre los poderes líderes en IA y Europa es cada día mayor. Con estrategias distintas –EEUU basándose en su capacidad de financiación e innovación privada y China aprovechando el papel del estado como inversor estratégico a largo plazo—, ambas superpotencias están liderando esta revolución. Mientras, Europa, aunque tiene un gran potencial, pugna por introducir elementos éticos y de ciudadanía en la regulación de los desarrollos de esta tecnología. Este retraso de la UE contrasta con su avanzada capacidad de regular e imponer estándares globales.

Al igual que ocurrió hace una década, cuando las decisiones europeas sobre política de competencia tuvieron un profundo impacto sobre el mercado de los navegadores y los buscadores digitales, es la Unión Europea hoy la que con su reglamento de protección de datos, ha logrado que las compañías estadounidenses acepten normas europeas con un grado de exigencia y respeto a los derechos fundamentales que de otra manera difícilmente habrían aceptado. En el caso de la inteligencia artificial, Europa tiene ante sí el reto de lograr que el acceso a los datos de los ciudadanos se produzca en condiciones que favorezcan la competencia y la innovación, así como en condiciones respetuosas con los derechos individuales. En este ámbito, Europa no solo puede aspirar a ser una superpotencia (regulatoria) sino lograr detener la dinámica de balcanización digital puesta en marcha por China y otros, que aspiran a romper el mundo digital en silos nacionales inaccesibles desde el exterior y sin garantías de derechos para los ciudadanos.

Hasta ahora, Europa se ha beneficiado de un orden multilateral abierto basado en reglas justas. Pero ese mundo está hoy puesto en cuestión por actores que usan los mercados, las inversiones, las divisas y la tecnología con fines geopolíticos. La UE debe sostener ese orden, pues de él depende su prosperidad. Además, es un orden más justo y que hace posible una gobernanza global inclusiva y equitativa. Pero también debe aprender a resistir a aquellos que pretenden explotar sus debilidades y luchas por hacer valer sus principios e intereses. La próxima Comisión Europea tiene el mandato y la voluntad de revertir la pérdida de visibilidad e influencia de Europa en el mundo. Esperemos que pueda lograrlo.

Diego López Garrido

Unión Europea: los retos del nuevo ciclo político



Delphiniuns and Chrysanthemums. Anna Boch.

La Unión Europea entra en un nuevo ciclo en el que tendrá que abordar desafíos prioritarios como el pilar social, la transición energética, la política fiscal, la regulación financiera o la reforma de los Tratados. Todo ello para convertirse en un actor global capaz de influir en el escenario geopolítico actual y hacer frente a futuras crisis.

Y para alcanzar estos objetivos es necesaria la participación; ante todo de la sociedad civil, y dentro de ella de los agentes sociales.

Unión Europea: los retos...

AY muchas razones para afirmar que la Unión Europea entra en un nuevo ciclo. Quizá en una nueva era.

Y no solo porque este año se han producido elecciones al Parlamento Europeo, y éste dará la confianza a una nueva Comisión.

También, porque el contexto interno de la Unión se ha transformado, con una notable fragmentación en grupos de países con orientaciones políticas no coincidentes en asuntos relevantes. Se habla del grupo de Visegrado, de la Liga Hanseática o de los países mediterráneos. En políticas tan importantes como la presupuestaria, la monetaria, la migratoria o la exterior hay diferencias.

El contexto externo es muy distinto en el siglo XXI respecto al del siglo XX. Hay obstáculos al desarrollo armonizado de la Unión que no son responsabilidad de ésta. Por ejemplo, el furibundo proteccionismo lanzado irresponsablemente por el presidente Trump, que hace un daño indudable a la Unión Europea, un territorio sin materias primas necesitado de libertad comercial. Igualmente está siendo dañina para la Unión –y para otros países fuera de ella– la tensión tarifaria entre EEUU y China.

Añádase a lo anterior la crisis planteada por el absurdo *brexit*, que no parece tener salida nunca, y cuya posible realización afectaría con fuerza a las economías europeas.

Por si faltara algo, se asoma en el horizonte una visible desaceleración económica, advertida por organizaciones multilaterales como el Fondo Monetario Internacional o la OCDE.

Todas estas señales de alarma elevan la urgencia de políticas públicas con las que la Unión ha de responder a los retos que se presenten ante ella.

En mi opinión, el nuevo gobierno de la Unión Europea tiene que abordar los siguientes desafíos prioritarios, que sí son de responsabilidad de los gobiernos y parlamentos europeos.

El primer asunto a resolver es lo que se está llamando desde la cumbre de Gotemburgo en 2017 "pilar social de la Unión Europea".

En realidad, la Europa Social no existe si nos fijamos en la estructura de la Unión Europea. Los asuntos sociales no son de competencia principal de la Unión según los Tratados. A pesar de que éstos destacan el modelo social europeo como el más avanzado (art. 3 del Tratado de la Unión Europea) lo cierto es que, desde Bruselas, lo único que cabe hacer es "complementar" la acción de los Estados y hacerlo por unanimidad en las materias esenciales (arts, 151 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

Es verdad que el Estado Social europeo es el más profundo del mundo, en cuanto a dar seguridad a las y los ciudadanos en los momentos en que más lo necesitan (enfermedad, paro, jubilación, etc.). Pero se administran a nivel nacional, no supranacional.

La gran recesión de 2008 demostró que eso no basta. Los ciudadanos se sintieron desprotegidos por la Unión. El legado de esa crisis ha sido una desigualdad acrecentada, un Welfare State disminuido y un Estado con dificultades para financiar las políticas sociales.

La posibilidad de una desaceleración productiva requiere que la Unión se plantee medidas tan ambiciosas como un salario mínimo europeo, pensiones aseguradas, reaseguro de desempleo y un Fondo Social Europeo mejor dotado. Son medidas, por cierto, que la Fundación Alternativas lleva pidiendo desde hace más de un lustro en sus Informes sobre el Estado de la Unión Europea, que realiza en colaboración con la Friedrich Ebert Stiftung (fundación del partido socialdemócrata alemán).

Otro gran reto de la Unión es la transición energética, es decir, la descarbonización de la economía, hasta el objetivo de la desaparición de los gases de efecto invernadero en 2050.

Unión Europea: los retos...

Europa lidera la transición ecológica. La mejor muestra es el acuerdo de París, que EEUU ha abandonado. Debe seguir en esa línea, y España también.

Tanto la Europa social, como la Europa verde, como la Europa económica, requieren un fortalecimiento presupuestario y fiscal. Hay un acuerdo inicial sobre un presupuesto del euro, pero es insuficiente para la política inversora que necesita la economía Europea.

Esta política económica ha de tener un componente tributario, sin el cual los objetivos esenciales del nuevo ciclo quedarían frustrados. Por eso, la armonización fiscal es básica para evitar el *dumping* fiscal, que tiene una manifestación evidente en las concesiones fiscales que países como Irlanda han hecho a corporaciones multinacionales como Apple.

Hay un elemento a erradicar en la política fiscal, el mismo, por cierto, que en la política exterior: los acuerdos por unanimidad.

Todo lo anterior, las propuestas expuestas, los retos del nuevo ciclo, van a exigir algo muy difícil –pero no imposible–: la reforma de los Tratados. Otra de las reivindicaciones constantes de la Fundación Alternativas.

La reforma de los Tratados debería ser una de las conclusiones de la Conferencia sobre el futuro de Europa, que se ha comprometido a convocar la nueva presidenta de la Comisión Europea.

En esa reforma habría de tener un lugar un concepto que ahora está incluido en un documento sobre seguridad y defensa de carácter no vinculante: la "autonomía estratégica", que ha de proyectarse en un "pilar europeo" dentro de la Alianza Atlántica. La retirada del Reino Unido de la Unión facilitaría indudablemente ese objetivo.

La Unión Europea tiene que ser, en fin, aquello que aún no es: un actor global, que le permita estar presente en ámbitos geopolíticos en los que no está, por ejemplo, Oriente Medio, lugar muy visible de conflicto actual; o por ejemplo en África.

Este protagonismo, que la Unión no tiene, dificulta que pueda resolver asuntos de tan enorme dimensión como la migración y el asilo. Otro gran reto de la Unión es el nuevo ciclo, que debe estar basado en la solidaridad.

Diego López Garrido

Una Unión Europea que no es actor global no puede influir para dar salida a la incertidumbre que invade el escenario geopolítico actual, y que tiene aspectos tan inquietantes como el comercial o el militar; en este último caso ante la ruptura del importante Tratado nuclear entre Rusia y EEUU.

Quiero terminar aludiendo a otra de las asignaturas pendientes de la Unión, que tendría que aprobar en el nuevo ciclo: la regulación financiera. Pendiente, a pesar de que la gran crisis de 2008 fue del sistema financiero. Faltan aún algunas reformas: un sistema europeo de garantía de depósitos; un sistema de resolución bancaria; un instrumento de fiscalización financiera; una Unión Bancaria en definitiva.

Y falta que los países con capacidad inversora y saludable situación fiscal la desarrollen de verdad.

Mientras estos desafíos no se aborden, Europa no estará preparada para una hipotética crisis. Porque la Unión Europea, reitero, no tiene aún una verdadera dimensión social, ni de política económica común, ni de política exterior y de seguridad común.

Para alcanzar los objetivos que hemos mencionado, todos hemos de participar. La sociedad civil ante todo; y, dentro de ella, los agentes sociales.

Cristina Faciaben

Una nueva Europa para la clase trabajadora: reivindicaciones de CCOO para la nueva etapa del Parlamento Europeo y de la Confederación Europea de Sindicatos



Pink and Yellow Houses. Anna Boch.

Bajo la premisa de que es necesaria una nueva Europa para la clase trabajadora, el artículo analiza cómo dos acontecimientos que se han producido durante el mes de mayo, las elecciones al Parlamento Europeo y el 14 Congreso de la CES, inciden en la clase trabajadora europea y cuáles son los objetivos sindicales ante la nueva legislatura europea y de qué modo puede presionar el movimiento sindical europeo para conseguirlos.

L mes de mayo de este año 2019 han tenido lugar dos acontecimientos muy importantes para un sindicato sociopolítico como CCOO.

Por un lado, en Viena se organizó el 14 Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y, unos días después, se celebraron las elecciones al Parlamento Europeo. Ambos hechos inciden sobre los y las trabajadoras europeas y por tanto en nuestra organización y en quienes representamos, generando interés y expectativas. El sindicalismo en general, y el europeo en particular, que dispone de una cámara legislativa de referencia como es el Parlamento Europeo, no puede mantenerse ajeno a la política comunitaria.

Las elecciones europeas son determinantes para el día a día de los y las ciudadanas europeas, porque las decisiones que se toman en el Parlamento Europeo influyen directamente sobre nuestras legislaciones nacionales y, por tanto, sobre nuestras vidas.

Por su parte, la Confederación Europea de Sindicatos ha aprobado en su Congreso la hoja de ruta para los próximos cuatro años. CCOO no solo somos miembros de la CES, sino que mantenemos un compromiso pleno y una actitud propositiva respecto a la misma, porque estamos convencidos de que puede ser un instrumento útil para reforzar la labor de los sindicatos nacionales y las federaciones europeas y, lo que es más importante, para la clase trabajadora europea.

Voy a tratar de definir qué esperamos del Parlamento Europeo durante los próximos cinco años de legislatura. Pero antes hay que contextualizar el marco en el

Cristina Faciaben

que se han producido estas últimas elecciones, en el que posiblemente sea el momento más crítico por el que atraviesa la Unión Europea desde su constitución.

El desapego de la ciudadanía europea con la idea de Europa es creciente y responde a diversos motivos. Entre ellos destaca la crisis y la pésima gestión política de la misma, que se ha hecho con recortes y austeridad como única receta, cargando sobre los y las trabajadoras el peso de los ajustes. Quienes no causamos la crisis, sino que fuimos sus víctimas, nos vemos de nuevo castigados con menos servicios públicos, recortes en todos los derechos, empeoramiento de la sanidad y la educación, pérdida de recursos por la destrucción de empleo, la caída de los salarios y el aumento de la precariedad laboral, recortes de pensiones...

La falta de legitimidad democrática de las instituciones europeas desde donde se imponen estas medidas antisociales: Banco Central Europeo, Comisión Europea... no ayuda a recuperar la confianza en el proyecto europeo. El perfil claramente de derechas de los gobiernos de los Estados miembros, con honrosas excepciones como Portugal, a la cabeza de las instituciones europeas marca el carácter conservador, si no directamente neoliberal, de las políticas que desde allí se diseñan.

Si a estas cuestiones se le suma el avance de la ultraderecha, el nacionalismo, el racismo y la xenofobia o el machismo, se van configurando opciones políticas euroescépticas que lanzan mensajes sobre la inutilidad de una Unión Europea que únicamente supone imposiciones, limitación de soberanía nacional, recortes y costes añadidos a los Estados sin aportar nada a cambio, que nos llevan a una combinación de factores nefasta para el futuro de Europa.

El *brexit* es uno de los peores efectos de la falta de confianza en el proyecto europeo. Aunque con importantes manipulaciones de sectores interesados en la salida de Gran Bretaña de la UE, lo cierto es que las y los ciudadanos británicos decidieron mediante un referéndum abandonar la Unión Europea. Sus consecuencias, más allá de que se logre una salida con acuerdo o sin él, son desconocidas pero presumiblemente negativas para el Reino Unido y para la Unión Europea y sus estados. Pero más allá de cuestiones económicas, presupuestarias e incluso relacionadas con la movilidad de trabajadores o con el empleo, el proyecto europeo ha sido golpeado fuertemente con la decisión británica y ha quedado en evidencia la profunda crisis que atraviesa.

El modelo europeo se aleja cada vez más del espíritu fundacional de la Unión: la Europa Social. No se avanza hacia la convergencia social, sino que las diferencias y las desigualdades entre europeos se agravan. No se logra una mayor protección

Una nueva Europa para la clase...

de los derechos sociales; todo lo contrario, se está viviendo un claro retroceso del estado del bienestar tanto en aquellos lugares donde estaba plenamente desarrollado, con el norte de Europa como paradigma, como en aquellos países donde antes de culminarse su implantación fue recortado drásticamente, como en la Europa del sur.

La Europa Social solo podrá ser una realidad con una decisión política que apueste por un Semestre Económico y Social, es decir por un cuerpo normativo en materia social vinculante y con presupuesto garantizado, más unas condiciones en materia social impuestas por la UE estado por estado y un sistema de indicadores y de medición del cumplimiento de las obligaciones y de sanciones por incumplimiento a aplicar, del mismo modo que actualmente se hace para las cuestiones económicas con el Semestre Económico y las recomendaciones por países.

Lamentablemente, el Pilar Europeo de Derechos Sociales es la enésima declaración de intenciones de la UE que se quedará en papel mojado si no se le dota de carácter vinculante y de presupuesto para su implementación. Corremos el riesgo de una nueva frustración para la ciudadanía europea en un tema tan sensible como son los derechos sociales. ¿Por qué tenemos un mercado y una moneda única y no podemos tener un sistema de protección social único?

Ante este escenario, ¿qué esperamos desde CCOO de este nuevo período del Parlamento que se acaba de iniciar? Ante la celebración de las elecciones europeas, la Ejecutiva Confederal de CCOO aprobamos un documento de propuestas. Nuestro objetivo principal del que emanan el resto de reivindicaciones es una Nueva Europa para los y las Trabajadoras. Queremos una nueva Europa porque la actual no nos sirve, porque se ha ido alejando de los pilares que fundamentaron la creación de un proyecto de construcción europea basado en la solidaridad y en un programa económico y social.

Mientras avanza la peor cara de Europa: la del odio, la xenófoba, la que excluye... la UE es incapaz de definir una política única y común de migración, refugio y asilo, y firma acuerdos vergonzosos con Turquía para contener la llegada de refugiados a Europa, despreocupándose del futuro de estas personas que tienen reconocidos el derecho al refugio y el asilo de acuerdo con el derecho internacional. Una Europa que, siendo la mayor economía del mundo, mira hacia otro lado mientras miles de personas han perdido la vida en el Mediterráneo intentando llegar a Europa huyendo de la guerra, la persecución o la muerte en sus países de origen, o simplemente buscando una opción de trabajo que les permita sobrevivir.

¿Y cómo se puede construir esta Nueva Europa? En primer lugar recuperando la idea de la Europa Social, de y para las personas. Donde se defina un contrato social que permita una sociedad más justa e igualitaria. Donde se materialice el Pilar Europeo de Derechos Sociales y se prioricen los derechos de las personas a la libertad económica y se establezcan estándares sociales de obligado cumplimiento y sanciones ante su incumplimiento.

Pero también es necesaria una Europa democrática, solidaria e igualitaria, porque solo una Europa basada en principios democráticos podrá reducir desigualdades y actuar solidariamente. La auténtica democracia pasa por un Parlamento Europeo con plena capacidad de decisión como única institución europea elegida por la ciudadanía, y que debe poder representar al pueblo que ha escogido su composición. Así mismo, es necesaria la transparencia de las instituciones y un cuerpo normativo común y único sobre cuestiones fundamentales como migración, refugio y asilo. Con transversalidad de género en todas las políticas comunitarias.

Como sindicato, debemos reivindicar fuertemente la Europa del Trabajo decente, tal y como proclama el Objetivo número 8 de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible) de la Agenda 2030 de Naciones Unidas. En este sentido, hay que garantizar una negociación colectiva fuerte y eficiente. La libertad sindical pasa porque podamos desarrollar plenamente nuestra actividad como agentes sociopolíticos. En esta línea, el diálogo social europeo debe recuperar su papel esencial dentro del proyecto europeo. Solo una protección social garantizada en Europa y un salario mínimo europeo pueden posibilitar la eliminación de discriminación, *dumping* social y desigualdades entre personas trabajadoras de diferentes países de la UE y garantizar la igualdad de trato y de condiciones vida y trabajo.

Europa debe ser de las personas y no solo de los mercados, y esta constituye una de las principales reivindicaciones que lanzamos desde CCOO al nuevo legislativo europeo. Políticas públicas sobre educación, sanidad, formación, salud en el trabajo o vivienda, junto a trabajo decente con condiciones salariales y de trabajo, pleno empleo, fin de la discriminación de las mujeres en el mundo del trabajo, protección social y pensiones justas deben estar garantizadas en un proyecto de construcción europeo que se centre en las personas. La política económica europea debe cambiar, debe ser más justa y social porque la competitividad económica debe ir de la mano de la justicia social. Ello comporta también nuevas instituciones económicas, un sistema fiscal común y más justo y unas políticas comerciales de la UE más justas, que garanticen protección de los derechos sociales y el medio ambiente y no solo los intereses de las grandes corporaciones.

Una nueva Europa para la clase...

Respecto a los acuerdos comerciales y de inversión firmados por la UE, el Parlamento Europeo debería velar por garantizar la equidad entre las partes firmantes y no permitir condiciones abusivas que se aplican, en determinados acuerdos, hacia la parte más débil que, con contadas excepciones como el CETA, nunca es la UE. El último acuerdo firmado, el de la Unión Europea y el Mercosur, es un claro ejemplo de complicidad por parte de la Comisión Europea con los gobiernos de Bolsonaro y Macri, en Brasil y Argentina respectivamente, que mientras atravesaban graves crisis de popularidad en sus países, conseguían firmar de forma exprés un acuerdo con Europa que llevaba veinte años de negociación. Los expertos de ambos lados del Atlántico coinciden en que este acuerdo puede primarizar aun más la economía argentina y brasileña en lugar de facilitar la industrialización, al tiempo que es un riesgo evidente para el medio ambiente, puesto que fomenta el monocultivo extensivo, especialmente de soja, lo que contribuirá a la deforestación en los dos grandes países del Mercosur, pero también de Paraguay y previsiblemente de Uruguay.

La Nueva Europa debe ser feminista, y se deberá erradicar cualquier tipo de violencia contra las mujeres, garantizar nuestros derechos sexuales y reproductivos, eliminar las diferencias retributivas o la discriminación de las mujeres en el trabajo y potenciar la participación, representación, visibilidad y empoderamiento de las mujeres.

Por último, pero no menos importante, Europa debe avanzar hacia una transición justa, porque la UE debe ser un referente de la protección del medio ambiente, la transición justa y la sostenibilidad. La transición justa hacia una economía baja en emisiones de carbono debe acompañarse de una nueva política industrial comunitaria que genere empleo, debe apoyarse a quien pierda el empleo y ante las nuevas realidades del mundo del trabajo, por ejemplo la economía de plataforma, debe garantizarse el reconocimiento de que se trata de trabajadores y que deben acceder en igualdad de condiciones a los derechos laborales y sindicales, al margen del sector o de la tipología de la empresa donde preste sus servicios.

Una vez definido lo que le pedimos al Parlamento Europeo durante esta nueva etapa, debemos plantearnos cómo la Confederación Europea de Sindicatos puede ser el instrumento útil para que la clase trabajadora europea defienda sus derechos, que han sido atacados ferozmente durante los últimos años.

La CES no está atravesando el mejor de sus momentos. La crisis ha castigado duramente el empleo en muchos países europeos y la mayoría de los sindicatos afiliados a la CES han perdido afiliación. Pero a estas dificultades financieras hay que sumar problemas que tienen que ver con una pérdida de implicación de las organi-

Cristina Faciaben

zaciones nacionales con el proyecto de la CES. El día a día nacional, con grandes retos que enfrentar, hace que las confederaciones nos debamos concentrar en la realidad de nuestros países y dejemos el compromiso con la CES en un segundo plano.

Pero a su vez, la CES muestra una clara deficiencia en su capacidad propositiva, de anticipación a las decisiones que se toman a nivel comunitario. Esta falta de iniciativa puede tener que ver con el creciente perfil técnico del secretariado de la CES, más analítico que propositivo. La CES actúa a la defensiva limitándose, en ocasiones, al análisis y valoración del contenido de las propuestas de la Comisión Europea. A nuestro entender, la CES debería tener un papel mucho más ofensivo y propositivo, especialmente por el hecho de que el diálogo social europeo se haya ido debilitando hasta prácticamente desaparecer, o quedarse más a un nivel informativo que a un auténtico espacio de concertación.

La CES es la contraparte legítima de la patronal europea (Europe Bussiness) y del gobierno europeo (Comisión Europea) por lo que debería ejercer con fuerza esta legitimidad, con propuestas firmes basadas en nuestras prioridades y posiciones políticas. La patronal europea muestra una mayor capacidad para imponer sus intereses, aunque bien es cierto que cuenta con un buen aliado como es una Comisión Europea —y el resto de instituciones comunitarias— muy favorables a defender los intereses empresariales y con poca sensibilidad en las cuestiones sociales, como han venido demostrando con sus decisiones.

Es innegable la dificultad que existe para lograr acuerdos en el seno de la CES, por las enormes diferencias que existen entre las afiliadas. La voluntad de lograr el consenso en la toma de decisiones, para reforzar la validez de las mismas, tiene como consecuencia que muchas de las posiciones que se acuerdan son de bajo contenido.

Otra de las debilidades de la CES es su incapacidad movilizadora. Desde el 13 Congreso de la CES, celebrado en octubre de 2016 en París, la única movilización organizada por la CES fue un mes antes del Congreso de Viena, ante la convocatoria de las elecciones al Parlamento Europeo. Los últimos cuatro años han sido especialmente duros para la clase trabajadora europea y se han producido flagrantes violaciones de derechos humanos en Europa, como la vergonzosa gestión de las crisis migratorias y de personas refugiadas. A pesar de la gravedad de la situación en relación a refugio y asilo, la CES, más allá de declaraciones, imágenes de líderes sindicales con lemas a favor de los refugiados y un acto en Roma organizado por los sindicatos italianos con su apoyo, no ha organizado ninguna movilización ni unitaria ni descentralizada, como diversos sindicatos reclamamos.

Una nueva Europa para la clase...

En el Congreso de Viena se aprobaron las prioridades de la CES para los próximos cuatro años. Los cinco bloques de objetivos son: construir democracia y un mejor futuro de Europa para la gente trabajadora; diseñar un modelo económico nuevo y progresista basado en una gobernanza económica y social más justa; luchar por salarios más altos, una negociación colectiva más fuerte y derechos exigibles para todos; una transición justa, una digitalización más justa y una política industrial más sólida; relanzar el modelo social europeo y dar forma al trabajo del futuro a través de un pilar eficaz de derechos sociales, y una agenda global y de migración basada en la solidaridad, la igualdad y la inclusión.

Desde CCOO compartimos todos y cada uno de los objetivos, pero a nuestro entender se abren dos cuestiones no menores: la primera es cómo la CES puede ser el agente de impulso de estas iniciativas; y la segunda, cómo se concretarán estas metas.

Respecto a la primera incógnita, consideramos que la CES debe mostrar una mayor capacidad movilizadora, y no hablamos únicamente de organizar manifestaciones, sino de coordinar acciones a nivel europeo y conseguir recuperar espacios de negociación y de contraposición a los intereses empresariales –y, en demasiados casos, gubernamentales— que siguen mermando los derechos de los y las trabajadoras en Europa. La CES organiza a 45 millones de trabajadores y trabajadoras de 90 sindicatos nacionales de 38 países europeos y 10 federaciones sindicales sectoriales europeas. Esta es nuestra mayor fortaleza, y debemos hacerla valer para recuperar nuestro poder contractual.

En cuanto a la segunda, tenemos serias dudas sobre la capacidad de la CES para conseguir elaborar propuestas consensuadas lo suficientemente reivindicativas para revertir unas políticas neoliberales en la UE que con la excusa de la austeridad han arrebatado derechos a la ciudadanía europea, sin que la recuperación económica haya supuesto una mejora de las condiciones de trabajo y salario proporcional para la clase trabajadora, que no provocó pero sigue sufriendo los efectos de la crisis.

Una de las cuestiones básicas y fundamentales para el movimiento sindical, tanto a nivel nacional como europeo, es la negociación colectiva, y concretamente su fortalecimiento, como instrumento fundamental para la acción sindical y para la mejora sustancial de las condiciones de vida y trabajo de la clase trabajadora. La negociación colectiva es diversa en cuanto a ámbitos de aplicación y nivel de cobertura en los diferentes países europeos, como lo son la legitimidad y la capacidad de los sindicatos en su implementación. La CES debe ser la plataforma para ampliar la cobertura de la negociación colectiva en toda Europa y para reforzar el papel que en su diseño debemos jugar todos los sindicatos.

Cristina Faciaben

Por otro lado, la Comisión Europea ha anunciado la elaboración de un instrumento jurídico para establecer un salario mínimo europeo. Esta propuesta genera diferencias importantes entre los sindicatos afiliados a la CES. Por un lado, los sindicatos nórdicos se oponen radicalmente, pues entienden que supondría una limitación a la autonomía de las partes en negociación colectiva y haría tender a la baja los salarios. En contra, los sindicatos del sur de Europa, del este de Europa y algunas otras organizaciones, defendemos un salario mínimo de convenio en Europa que garantice un nivel de rentas decente para toda la ciudadanía, al margen de su lugar de residencia. Entendemos que la autonomía de las partes no se ve afectada, puesto que aquellos países con salarios de convenio superiores no se verían afectados. La experiencia que estamos viviendo en España, con un importante incremento del Salario Mínimo Interprofesional y con el establecimiento de un salario mínimo de convenio en el IV Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (AENC) 2018-2020 no inferior a 14.000 euros anuales, desmiente estas tesis y supone una garantía para todos y todas las trabajadoras con convenio colectivo de referencia, lo que a su vez, incentiva la firma de acuerdos colectivos.

El escenario al que nos debemos enfrentar plantea muchos retos y dificultades para el movimiento sindical. No podemos desfallecer en nuestra lucha, ni a nivel nacional ni europeo e internacional, pero debemos seguir batallando de forma coordinada, para lo cual la Confederación Europea de Sindicatos debe ser nuestra referencia. Estos años que vienen deben servir para que reforcemos alianzas con sindicatos europeos con los que compartimos una forma de hacer sindicalismo, no con ánimos de dividir a la CES sino todo lo contrario, para contribuir desde las propuestas más progresistas dentro de la CES a su fortalecimiento, que también es el nuestro.

José Antonio Sanahuja

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones en la acción exterior de la Unión Europea



Vase fleuri. Anna Boch.

La Unión Europea está adaptando su política exterior y de cooperación al desarrollo a un escenario internacional más complejo, interconectado y disputado, de cambio de poder y de imperativos de desarrollo sostenible como el cambio climático. Este artículo examina ese proceso a través de tres documentos clave de política en estas materias que se han negociado en el periodo 2015-2019: la Estrategia Global de Seguridad de la UE de 2016, el Consenso Europeo de Desarrollo de 2018, y el capítulo de acciones exteriores del Marco Financiero Plurianual propuesto por la Comisión Juncker en 2019. De su enfoque y contenido se derivan importantes dilemas normativos y de política, entre una acción exterior que pretende conciliar las metas de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, y la visión geopolítica y securitaria que también está presente en esos documentos.

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

INTRODUCCIÓN

RENTE a rápidos cambios globales, la Unión Europea (UE) está tratando de adaptar su acción externa y su política exterior y de desarrollo. El escenario mundial es más "complejo, interconectado y disputado", como lo describe la Estrategia Global y de Seguridad de la UE (EUGS, por sus siglas en inglés), y se caracteriza por la crisis de la globalización, la erosión del multilateralismo, nuevas tensiones geopolíticas y mayor probabilidad de conflictos. A ello se le suma el imperativo de preservar la biosfera y hacer frente al cambio climático en el marco del desarrollo sostenible, según la Agenda 2030.

El proceso de adaptación y reforma de la política exterior y de la política de desarrollo supone retos analíticos y de comprensión del mundo, desafíos conceptuales e institucionales, y dilemas normativos. La propia construcción de la UE, con competencias compartidas entre las instituciones comunes y los Estados miembros, plantea grandes dificultades para que la UE en su conjunto pueda ser un actor internacional consistente y creíble. Ese proceso, además, se cruza con las tensiones sociales y políticas presentes en una UE más polarizada y fragmentada ante el ascenso del nacionalismo y las fuerzas de extrema derecha. Todo ello afecta tanto a los valores y la identidad de la UE, como a la eficacia y consistencia de sus políticas.

Este artículo examina ese proceso de reforma partiendo de la visión y contenido de la EUGS, adoptada en 2016 como documento marco de política para la acción exterior de la UE. En segundo lugar, se analiza el llamado "Consenso Europeo de Desarrollo" (CED), adoptado en 2018 como estrategia común para las políticas de cooperación de las instituciones de la UE y de los Estados miembros. Finalmente,

se aborda la propuesta de presupuesto indicativo de la UE del Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2024, en el que se plasman en términos concretos las diferentes lógicas, de política exterior y de desarrollo global, de los documentos anteriores. De ese análisis se extraerán algunas conclusiones e interrogantes que muestran los dilemas normativos y de política que la UE enfrenta en su acción exterior.

LA UE Y LOS IMPERATIVOS GEOPOLÍTICOS Y DE SEGURIDAD: LA NUEVA ESTRATEGIA GLOBAL

El 29 de junio de 2016 la Alta Representante de Política Exterior y de Seguridad de la UE y vicepresidenta de la Comisión, Federica Mogherini, presentó la nueva EUGS. Ese documento, que requirió dos años de trabajo y difícil búsqueda de consensos entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión, dejaba atrás la anterior Estrategia, elaborada en 2003 bajo la autoridad de Javier Solana, entonces Alto Representante.

Desde el punto de vista material, la EGS refleja el carácter "híbrido" de la acción exterior de la UE, que se ha mantenido con el Tratado de Lisboa. Abarca, por un lado, materias de competencia comunitaria, sean exclusivas o compartidas, como comercio o desarrollo; y por otro, competencias de carácter eminentemente nacional, como seguridad y defensa. Su principal propósito es asegurar una acción como UE más coherente y coordinada, y por tanto más eficaz. La EUGS no es, sin embargo, un "instrumento" formal de la PESC. Como el CED, es un mecanismo de europeización de políticas, que daría forma a las políticas y preferencias nacionales en nombre de esas exigencias de coordinación, coherencia y unidad de acción. Como discurso o narrativa de política exterior y seguridad, la EUGS redefine la identidad y naturaleza de actor global de la UE, y trata de reafirmar su relevancia y su agencia ante unos Estados miembros y una ciudadanía crecientemente euroescéptica. La EUGS intentaría mostrar a una UE más convencida y convincente de su propia existencia y relevancia para proporcionar gobernanza y seguridad al mundo, y a sí misma en tiempos de crisis existencial, de fuertes tendencias centrífugas, y de constricciones derivadas de su propia construcción institucional (Sanahuja, 2019).

La UE adoptó su primera Estrategia de Seguridad en 2003, bajo el mandato de Javier Solana como Alto Representante (Unión Europea, 2003). Subtitulada *Una Europa Segura en un Mundo Mejor* reflejaba una visión optimista del orden internacional y el internacionalismo liberal, y una actitud confiada sobre el papel de la UE, basada en una particular teleología europeísta de la gobernanza de la globalización, a la

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

que la UE podría aportar su particular *zeitgeist* de integración y de democracia cosmopolita a través de una soberanía mancomunada, y de la promoción de la cohesión y el modelo social europeo.

El nuevo ciclo político que se inicia en 2014 con la Comisión Juncker y la nueva Alta Representante, Federica Mogherini, supone un punto de partida muy distinto al que dio origen a la "Estrategia Solana". Nathalie Tocci, coordinadora de los trabajos que dieron lugar a la EUGS lo describe así: "En 2003, el orden liberal parecía no tener desafíos -pese al 11-S- y el poder blando de la UE estaba en la cúspide (...) En 2015 ese mundo había desaparecido" (Tocci, 2016: 464). Si en 2003 la "Estrategia Solana" proclamaba que "la UE nunca ha sido tan próspera, segura y libre" (Unión Europea, 2003: 1), en 2016 la "Estrategia Mogherini" afirmaba que "...el propósito, incluso la propia existencia de la UE, están en cuestión" (Unión Europea, 2016: 3). No solo se trataba de un escenario global radicalmente transformado. Desde 2010 la UE saltaba de una crisis a otra, con desacuerdos internos respecto a asuntos clave -gobierno de la eurozona, relaciones con una Rusia desafiante, migración, o defensa-, sin una visión de largo plazo, con creciente desafección ciudadana y una extrema derecha en ascenso. Por ello, la nueva EUGS se distancia claramente del optimismo cosmopolita de la anterior, y adopta una visión más circunspecta y defensiva ante un sistema internacional que se describe, como se mencionó al inicio, más "complejo, interconectado y disputado".

Tres son los elementos que vertebran las EUGS: la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; las prioridades de la acción exterior de la Unión; y sus capacidades e instrumentos de actuación. La UE reafirma el imperativo de actuar colectivamente a favor de la paz y la seguridad, alcanzar la "autonomía estratégica", y adoptar un "pragmatismo basado en principios" (*principled pragmatism*) para solventar el tradicional dilema de política exterior entre intereses y valores, asumiendo que ambos pueden conciliarse.

Para fortalecer la capacidad de respuesta de la UE, la EUGS abogó por cambios de gran calado en la diplomacia, la seguridad y la defensa, y la política de desarrollo de la UE. Sobre esta última, señaló que desde una perspectiva de seguridad sus ciclos y criterios de programación son demasiado rígidos y prolongados, por lo que limitan "el uso oportuno del apoyo de la UE" y pueden reducir su visibilidad e impacto (Unión Europea, 2016: 18). Por eso se plantea la necesidad de tener mayor flexibilidad para dar respuesta a crisis. Asimismo, propuso la reducción del número de instrumentos financieros, con el fin de aumentar la coherencia y la flexibilidad del conjunto de la acción exterior de la UE.

El concepto de resiliencia fija el foco geográfico de la EUGS en la vecindad europea (Mediterráneo y Europa oriental), y a la vez, aporta una de sus principales innovaciones conceptuales. Se define como "la capacidad de los Estados y las sociedades para reformarse, soportando los desastres, y recuperarse de crisis internas y externas" (Unión Europea, 2016: 18). Siguiendo la estela de la EUGS, en 2017 se propuso un enfoque más estratégico, multidimensional y político de la resiliencia. Más allá de la política de desarrollo, este objetivo habrá de estar presente como elemento transversal en el conjunto de la acción exterior y de seguridad, y en particular, en el control y gestión de las migraciones, una cuestión que habrá de presidir el conjunto de las relaciones de la UE con países terceros (Alta Representante, 2107).

Es en este ámbito donde se sitúa la actuación de la UE a favor del desarrollo sostenible y la democracia y los derechos humanos en su vecindad, al asumir que esos elementos promueven Estados y sociedades resilientes y, por ello, seguras para sí mismas y para la UE. Con ello, la EUGS aspira a que el desarrollo esté más integrado en la acción exterior de la UE. Esta busca también una mayor coherencia de políticas, pero en nombre, más que del desarrollo sostenible, de otros objetivos de política exterior y de seguridad, incluidos la estabilidad y resiliencia de la vecindad, el control migratorio, y hacer frente a las "causas profundas" que generan los flujos de refugiados y migrantes.

Aún más, la resiliencia es un objetivo clave de la política migratoria: "En nuestra labor en materia de resiliencia, centraremos nuestras capacidades y atención en los países de origen y tránsito de migrantes y refugiados" (Unión Europea, 2016: 21). La UE, de hecho, ya está actuando en esos países con un nuevo "marco de asociación" que trata de integrar, bajo objetivos de control y gestión migratoria, tanto el diálogo político como el conjunto de los instrumentos de la acción exterior de la Unión y los Estados miembros (Comisión Europea, 2016). Esto incluye comercio, ayuda al desarrollo, movilidad y cooperación en ciencia y tecnología, vistas como "incentivos" para lograr la cooperación de los países socios en el control de los flujos de salida y tránsito, y para lograr la aceptación e implementación de acuerdos de repatriación forzosa de emigrantes en situación irregular. Es significativo que se hable de "incentivos" y no de "condicionalidad," aunque la UE no descarta suprimir el apoyo si no se responde a esos "incentivos". En ese marco, se ha ampliado notablemente el uso de la ayuda europea para reforzar las fuerzas policiales y el control fronterizo "en origen" y frenar así los flujos de salida o tránsito de migrantes (Delkáder, 2019).

El viraje hacia la resiliencia sería una expresión del *principled pragmatism* de la EUGS (Wagner y Anholt, 2016). Pero para una UE que se autodefine como "actor

normativo" ese viraje es problemático y no puede sortear los inevitables dilemas entre intereses y valores de la acción exterior de la UE: en particular, al situarse en el cruce entre los principios universales de democracia y derechos humanos y las prácticas e instituciones socialmente arraigadas que los cuestionan; y entre la "diplomacia transformadora" incorporada a las políticas de ampliación y de vecindad, y sus imperativos de estabilidad —un término que la política de vecindad sí emplea pero que la EUGS elude—, más propios de una *realpolitik* que puede justificar el apoyo a regímenes autoritarios que violan los derechos humanos a cambio de seguridad. Como señala Biscop (2016), la "resiliencia" pretende resolver la tensión entre el realismo y el idealismo cosmopolita, redefiniendo el discurso legitimador y los objetivos, alcance y ambición de la intervención en el exterior de la UE.

LA UE Y LA AGENDA 2030: EL "CONSENSO EUROPEO DE DESARROLLO"

En 2018, la UE en su conjunto –instituciones y Estados miembros– destinó 86.484 millones de euros a Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), es decir, el 0,47% de su PIB. Eso hace de la UE el mayor donante del mundo en términos absolutos, con un 56,5% de la AOD mundial. Estas cifras agregadas, sin embargo, no reflejan una acción común. Según el Tratado de la UE (TUE), la cooperación al desarrollo es un ámbito de competencias compartidas entre los Estados miembros y la UE; en contraste, por ejemplo, con la política comercial común, en la que la UE tiene competencias exclusivas y habla "con una sola voz". En consecuencia, la UE lleva a cabo una actuación "a 29", producto de la suma de la política de cooperación propia de la UE más las 28 de los Estados miembros.

Tanto para las instituciones de la UE como para los Estados miembros, la AOD suele ser la partida más importante del presupuesto en la acción exterior y en particular, en la política de cooperación al desarrollo, que no se reduce a la AOD. En torno a esos recursos se plantean importantes cuestiones que atañen, en primera instancia, a los objetivos declarados de la política de desarrollo de la UE y en concreto a la pertinencia, efectividad e impacto de la ayuda para las metas internacionales de desarrollo que la UE ha hecho suyas, especialmente la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible. Por eso, que la cooperación al desarrollo europea tenga mayor impacto y eficacia exige, en primer lugar, un marco de actuaciones coordinadas y una estrategia común para esos 29 actores. Esta se ha definido a través del denominado "Consenso Europeo de Desarrollo (CED)".

El CED es el instrumento para dar respuesta a las exigencias de la complementariedad y coordinación establecidas en los tratados. En particular, pretende dotar a

esa política de desarrollo "a 29" de una "visión compartida y una orientación comunes" para "actuar unidos en el marco de la UE". Por eso, es aplicable tanto a la política de las instituciones de la UE como a las de sus miembros. Es una declaración conjunta de la Comisión, el Parlamento Europeo (PE) y los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, de carácter político, que no genera obligaciones jurídicas directas. Como la EUGS, el CED es un mecanismo de "europeización" de las políticas de desarrollo nacionales, situándolas en un marco común, la Agenda 2030, a la vez europeo y multilateral.

La primera versión del CED se formuló en 2002, para responder a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) de Naciones Unidas de 2001. Se revisó ampliamente en 2005 (Unión Europea, 2006) para responder, de nuevo, a los acuerdos adoptados en el ámbito multilateral: en particular, al "Consenso de Monterrey" sobre financiación del desarrollo de 2002, y a la Declaración de París de 2005 sobre eficacia de la ayuda. Esta última trataba de corregir las fallas de una ayuda internacional fragmentada y desalineada de las prioridades nacionales de los países en desarrollo, lo que suponía un llamado directo a la UE para lograr una mejor coordinación y complementariedad mediante la programación conjunta y la especialización de cada Estado miembro y de la propia UE en los sectores y países en los que tuviera ventajas comparativas.

En el marco del CED de 2005, se intentó alinear de manera más clara la cooperación de la UE con las metas de reducción de la pobreza extrema de los ODM. Ante el avance económico de muchos países en desarrollo, se optó por la "graduación" de aquellos que habían logrado situarse en el grupo de países de renta media (PRM) y media-alta (PRMA). Esto significaba suprimir la ayuda bilateral y las preferencias comerciales, que de esta forma se concentrarían en los países más pobres. Este fue, de hecho, uno de los principales cambios del periodo presupuestario 2014-2020.

Con ello, la UE también asumía implícitamente que la agenda de desarrollo post-2015 sería una reedición de los ODM, y la continuidad de una estrategia de cooperación Norte-Sur tradicional. Sin embargo, no fue así. Sin olvidar el imperativo de la pobreza extrema, la Agenda 2030 estableció metas más amplias y transformadoras, de carácter universal, al asumir que el desarrollo ya no es una cuestión limitada a los países pobres y a la pobreza extrema, y que afecta tanto a estos últimos como a los emergentes, a menudo atrapados en las "trampas de renta media", y a los más ricos, que tendrán que dejar atrás un modelo de desarrollo y unas pautas de producción y consumo que ni son sostenibles, ni universalizables. En consecuencia, el CED y las prioridades de la cooperación europea quedaban desalineadas con respecto a la Agenda 2030.

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

En junio de 2017 se adoptó formalmente el nuevo CED (Consejo de la Unión Europea, 2017). Este nuevo documento responde con claridad a la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible en sus cinco dimensiones –personas, planeta, prosperidad, paz, justicia e instituciones sólidas, y partenariados–, pero muestra que la UE quiere asumir un papel más avanzado en tres aspectos en particular: asegurar una acción más coordinada y eficaz, adoptar un enfoque de derechos y, en su dimensión política, va más allá de lo planteado en el ODS 16, referido a la paz, la justicia y el buen gobierno, al afirmar que los derechos humanos, universales e indivisibles, la democracia y el imperio de la ley son elementos clave para el desarrollo sostenible y los derechos fundamentales (Mesa, 2017).

En cuanto al enfoque del desarrollo basado en derechos, la UE se basa en un concepto amplio de inclusión social "para que nadie quede atrás", que tome en cuenta todos los factores de discriminación. El CED también adopta un planteamiento avanzado en materia de derechos sexuales y reproductivos que, de nuevo, no asumen otros Estados. La igualdad de género se asume como elemento transversal de los ODS y de la cooperación de la UE. Finalmente, la paz y el desarrollo sostenible se vinculan al asumir que la desigualdad, la exclusión, la violación de los derechos humanos, la impunidad y la ausencia del imperio de la ley son tanto causas profundas de la fragilidad estatal y de los conflictos armados como condiciones necesarias para una paz duradera. La UE trabajará, en consecuencia, con un objetivo clave: la resiliencia, que alude a la capacidad de una sociedad y de un Estado para reducir la vulnerabilidad, sobreponerse a situaciones de crisis y mantener la estabilidad (Sanahuja, 2019b).

Para la UE, la paz y la seguridad son condiciones necesarias para el desarrollo, y a la inversa, sin desarrollo, democracia e inclusión social, no será posible hacer frente a las causas de los conflictos y lograr así una paz sostenible y duradera. Que el ODS 16 forme parte de esa visión integral del desarrollo sostenible debe mucho al papel proactivo de la UE en las negociaciones conducentes a la Agenda 2030 y, de no ser por las resistencias de otros Estados en materia de democracia y derechos humanos, se hubiera ido más lejos.

Es importante destacar que estas son las metas del conjunto de la acción exterior de la UE y no solo de la cooperación al desarrollo. A ellas debe contribuir el diálogo político con países socios y, conforme al principio de coherencia de políticas, la actuación de la UE en materia de comercio o en otros ámbitos deberá contribuir a su consecución.

El CED de 2017 pretende también adaptar las relaciones de la UE y sus Estados miembros a la diversidad de situaciones y actores del desarrollo, incluidos los PRM. Propone combinar la ayuda tradicional con otros mecanismos de movilización de recursos y financiación del desarrollo que impulsen la inversión extranjera y movilicen recursos nacionales adicionales. Distanciándose de la "graduación", asume la necesidad de un "compromiso innovador con los países en desarrollo más avanzados". Sin dejar de poner énfasis en los países más pobres y vulnerables, el CED también reclama "nuevas asociaciones de desarrollo", adaptadas a las necesidades particulares de cada país, dejando atrás el planteamiento reduccionista anterior, por el que los PRM eran "graduados". Si la Agenda 2030 es universal y no solo un asunto de países pobres, sería poco coherente que la UE se incapacite a sí misma para cooperar con estos países y apoyarles en la medida que son actores clave para la búsqueda de soluciones a retos compartidos (ej. el cambio climático) y que también empiezan a ser oferentes de cooperación Sur-Sur y posibles socios de la cooperación triangular.

El nuevo CED concierne a la UE en tres dimensiones: como actor negociador, como "modelo" normativo, y como agente implementador, interno e internacional. Como negociador, hay que recordar que la UE ha tenido un papel proactivo y de liderazgo en las negociaciones que dieron lugar a esa Agenda, al defender una propuesta integral, ambiciosa y transformadora, en consonancia con el mandato que suponen los principios y objetivos que según los tratados rigen la acción exterior de la UE.

Como modelo de política, hay una convergencia visible entre la Agenda 2030 y el imperativo social europeo y su compromiso con una globalización justa, regida por reglas multilaterales, que trata de combinar el libre comercio y las sociedades abiertas con estándares avanzados de cohesión social. La Agenda 2030 redefine el desarrollo humano sostenible como desafío universal, que interpela al desarrollo social y a las pautas de producción y consumo insostenibles de la propia UE. Por consiguiente, no es solo una agenda Norte-Sur centrada en las políticas tradicionales de ayuda.

En su papel como implementador de la Agenda 2030, la UE enfrenta importantes retos en cuanto a contar con los recursos necesarios, diseñar políticas adecuadas, garantizar la coherencia con la política comercial, agrícola, o de seguridad, y fomentar la coordinación de su acción "a 29". El nuevo CED marca una "hoja de ruta" para enfrentarlos, pero, con sus aciertos y carencias, es apenas el inicio de un proceso que ha de transformar la política de desarrollo de la UE en su conjunto. Como se ha señalado, el modelo actual aún es tributario de la agenda de desarrollo anterior que definieron los ODM y un modelo clásico de relaciones Norte-Sur.

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

El primero de esos desafíos, como se ha señalado *supra*, radica en la consistencia interna de una política de desarrollo que reúne a 29 actores, por ser este un ámbito de competencias compartidas. Eso reduce su eficacia e impacto, al irrumpir intereses espurios de política exterior, a menudo divergentes, por parte de los Estados miembros o de la propia UE. Es necesario recurrir a mecanismos de "europeización" de políticas que, más allá del CED, sigan mejorando en el plano operacional la coordinación y la complementariedad de las políticas de los Estados miembros, de la UE, y de los actores descentralizados: municipalidades, gobiernos regionales, otros entes públicos, etc.

Un segundo reto afecta a los recursos a movilizar. En 2018, como se indicó, los países de la Unión destinaron, en promedio, el 0,47% de su renta agregada como AOD, y aunque esa cifra supera el 0,31% del conjunto de los donantes, está lejos aún de la meta del 0,7%. Este reto es más perentorio para países que tras la crisis han reducido significativamente su ayuda, como es el caso de España, donde los recortes han sido muy profundos, al punto de dejar una política de desarrollo carente de recursos y, en consecuencia, con una actuación eminentemente declarativa y poco significativa.

Frente a la Agenda 2030, la UE ha renovado ese compromiso, que no puede diferirse más. Sin embargo, ante los ingentes requerimientos de inversión del mundo en desarrollo, la ayuda no sería suficiente incluso si se alcanzara el tantas veces postergado 0,7%. El CED propone movilizar más recursos: públicos y privados, internos y externos. En el plano interno, supone reforzar los sistemas fiscales nacionales y la inversión pública, hacer frente a la corrupción y al desvío de recursos que suponen los flujos ilícitos, e incentivar la inversión privada. En el plano externo, para movilizar más inversión privada, se propuso un ambicioso Plan Europeo de Inversiones Exteriores (Comisión Europea, 2016d). Como se verá *infra*, este se ha sumado a las propuestas del nuevo Marco Financiero Plurianual 2021-2027, y aún no hay suficiente claridad con respecto a su necesario alineamiento con las metas nacionales y globales de desarrollo.

Un tercer desafío clave radica en la coherencia de políticas para el desarrollo (CPD). El vínculo entre comercio y desarrollo sigue siendo un asunto difícil de gestionar para una UE cuyas preferencias comerciales siguen teniendo una lógica más defensiva que de desarrollo (Stevens, 2012), reacia a reconocer las asimetrías en negociaciones de acuerdos comerciales con terceros, y con un rechazo social creciente al libre comercio, en parte procedente de fuerzas de extrema derecha en ascenso, que supone presiones proteccionistas adicionales.

EL NUEVO MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027: DILEMAS Y RECURSOS

Una vez adoptado el CED, el siguiente paso en la reforma de la política de desarrollo de la UE ha sido la adopción del nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP), con una propuesta indicativa para el período 2021-2027 que define prioridades, instrumentos y medios para el conjunto de su acción exterior, en general, y de su cooperación al desarrollo en particular. La propuesta de la Comisión Juncker no pudo aprobarse antes de la finalización de su mandato, por lo que las negociaciones se extenderán a 2020.

El nuevo MFP se está definiendo en un momento muy distinto al del período 2014-2020. Las negociaciones, siempre sujetas a las dinámicas políticas de la UE, enfrentan ahora un escenario internacional con mayores presiones geopolíticas, y en el plano europeo, políticamente más fragmentado, con mayor peso de fuerzas euroescépticas y de extrema derecha que no asumen la visión cosmopolita tradicional de la Unión y su compromiso con las metas globales de desarrollo sostenible (Marshall y Klingebiel, 2019).

El capítulo VI de la propuesta de MFP ("La vecindad y el mundo") está dotado de mayor presupuesto, al prever 123.000 millones de euros en términos nominales, más una partida extrapresupuestaria de unos 15.000 millones dedicada a un Fondo Europeo de Paz (FEP) y a la denominada Reserva para Ayudas de Emergencia (RAE), que se establece para hacer frente a situaciones no previstas, como la que se planteó en 2015 con la crisis de los refugiados sirios. El FEP es una novedad importante. Será un mecanismo extrapresupuestario para financiar operaciones en el marco de la PESC que tengan implicaciones militares o de defensa y, por consiguiente, no puedan financiarse con el presupuesto de la UE. Al FEP se le considera una innovación significativa en términos de respaldo a las prioridades de la EUGS y de los imperativos de seguridad más inmediatos en África o el Mediterráneo.

El Instrumento para la Vecindad, el Desarrollo y la Cooperación Internacional (IVDCI) será el único instrumento financiero al sustituir once de los vigentes en el periodo presupuestario anterior (2014-2020). Se propone dotarlo con 89.200 millones de euros, lo que supone el 72% de los recursos del Rubro VI del MFP, y un aumento de los fondos del 11% en términos reales respecto al periodo anterior, una vez descontado el efecto salida del Reino Unido. La Comisión alega que contar con un único instrumento supone ventajas: simplificar la administración y la supervisión del gasto externo de la UE; mejorar la coherencia y complementariedad entre intervenciones temáticas y geográficas; reducir la fragmentación y el solapamiento entre programas, y aumentar la flexibilidad financiera para enfrentar mejor retos no previstos.

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

La Comisión ha planteado que el Fondo Europeo de Desarrollo (FED), ligado a la cooperación con los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) se incorpore al IVDCI. Dado el tamaño del FED (30.500 millones entre 2014 y 2020), su incorporación al IVDCI es necesaria para hacerlo viable. La Comisión ha argumentado que ello permitirá simplificar la gestión, con mayor flexibilidad, transparencia y control.

El nuevo IVDCI se divide en tres pilares: i) programas geográficos; ii) programas temáticos, y iii) acciones de respuesta rápida. La mayor parte de los fondos se asignaría, según la propuesta de la Comisión Europea, a los programas geográficos (76% del total); un 8%, a los programas temáticos, que incluyen derechos humanos y democracia, apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, paz y estabilidad, y retos mundiales. Entre el 4% y el 5% se asignaría a la respuesta rápida, para contribuir a la estabilidad, la prevención de conflictos y la resiliencia en los países socios. Finalmente, el 11% iría a un "colchón" para imprevistos o "retos y prioridades emergentes" (10.200 millones de euros), que se destinaría a asegurar una respuesta apropiada de la UE ante circunstancias imprevistas, como por ejemplo las relacionadas con la presión migratoria, y respaldar nuevas iniciativas internacionales o de la UE. No obstante, para este "colchón" aún no se han dado detalles sobre su implementación, gobernanza o rendición de cuentas.

En el terreno de los mecanismos financieros innovadores, el IVDCI prevé una ampliación y reforma del Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible (FEDS), ahora denominado FEDS *plus* o FEDS+, que comprende una facilidad mundial única para préstamos combinados o *blending* que impliquen a otras agencias de financiación del desarrollo, y la nueva Garantía de Acción Exterior (GAE), incluido el Mandato Externo para los préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Así, el FEDS+ podrá cubrir operaciones hasta un techo de 60.000 millones de euros para el período 2021-2027, con cada operación financiada desde el "sobre" de los programas regionales del IVDCI.

El IVDCI, a diferencia instrumentos anteriores, no se dirige solo o principalmente a la cooperación al desarrollo y la lucha contra la pobreza o la Agenda 2030. Esas metas están presentes, pero se incluyen en el marco más amplio de la acción global y los objetivos e intereses de la UE. De manera expresa, el artículo 3 de la propuesta de Reglamento del IVDCI establece tres objetivos fundamentales: i) apoyar y fomentar el diálogo y la cooperación con terceros países y regiones; ii) consolidar y apoyar la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos; apoyar a las organizaciones de la sociedad civil para impulsar la estabilidad y la paz, y enfrentar otros retos globales, incluidas la migración y la movilidad poblacional, y iii) responder rápidamente a situaciones de crisis, inestabilidad y conflicto; retos de resiliencia y vin-

culación de ayuda humanitaria y acciones para el desarrollo, así como necesidades y prioridades de política exterior (Comisión Europea, 2018).

El SEAE y la Comisión Europea serán los responsables de la programación de los recursos del IVDCI. El SEAE, en particular, es responsable de definir la visión estratégica y asegurar la coordinación de la acción exterior de la UE a partir de documentos marco estratégicos que expliciten los objetivos de la UE en una región o país y definan cómo diferentes líneas de la acción exterior de la UE (clima, energía, migración, seguridad y desarrollo económico, por ejemplo) deben contribuir a alcanzarlos. Será la primera vez que el SEAE participe en la programación geográfica. Como resultado, es previsible que se adopte una perspectiva más amplia de política exterior y no solo de desarrollo.

CONCLUSIONES E INTERROGANTES

El aumento de los fondos y su distribución parecen indicar que la política exterior ha ganado peso, en la medida que, como plantea la EUGS, la UE ha tomado conciencia de las amenazas y desafíos, en algunos casos de naturaleza existencial, que plantea un escenario internacional más complejo y disputado. Pero el principal motor de este aumento no es tanto el desarrollo global como la urgencia que tiene la UE de salvaguardar sus propios objetivos en términos de inestabilidad, amenazas a la seguridad y cambios geopolíticos en su vecindad y en el mundo. En particular, la necesidad de enfocarse en nuevas prioridades estratégicas, tanto geográficas (la vecindad europea, África y los Balcanes Occidentales) como temáticas (seguridad, migración, cambio climático y derechos humanos), en desmedro de otras metas de desarrollo y de regiones como América Latina y el Caribe. La Comisión von der Leyen (2019-2024), conforme ha declarado su presidenta, habrá de ser una "Comisión geopolítica" más capaz y más dispuesta a hacer frente a la competencia estratégica con otras potencias.

En ese marco, hay que señalar que el nuevo MFP, con sus "colchones" y fondos no asignados para hacer frente a crisis responde claramente al reclamo de "flexibilidad" de la EUGS. Pero esa flexibilidad no responde a razones técnicas o de gestión, sino de naturaleza política. Para el SEAE, significa mayor acceso y discrecionalidad en el uso de los fondos de desarrollo para hacer frente a imperativos de corto plazo de política exterior que, a su vez, afectan a la agenda política interna, como las crisis migratorias. Por otra parte, en las Delegaciones de la UE en el exterior se reclama más flexibilidad para disponer de mayor autonomía respecto de Bruselas. En el caso de los Estados miembros, estos entienden "flexibilidad" en términos de poder de de-

Seguridad y desarrollo: dilemas y tensiones...

cisión sobre los fondos, para que se alineen con sus propias agendas de política exterior.

El propio PE ha identificado con claridad estos dilemas. En su informe sobre el CED de 2017 cuestionó de manera expresa la tendencia creciente a subordinar la cooperación al desarrollo a objetivos de política exterior y de seguridad. En particular, existe el riesgo de "securitizar" la ayuda, mediante el uso de los instrumentos de cooperación para financiar el control migratorio y facilitar la readmisión forzosa, incluso en países que vulneran los derechos humanos v/o cuentan con un historial cuestionable en materia de derechos humanos, impunidad y corrupción (Parlamento Europeo, 2017). De hecho, para que el CED pudiera ser aprobado en el Consejo de la UE, se introdujeron algunas modificaciones de última hora que endurecían su redactado original ante la amenaza de veto del gobierno húngaro (Expansión, 2017), que lo consideraba poco exigente en materia de migración. En particular, se vinculó de manera más directa la ayuda europea al retorno forzoso de inmigrantes en situación irregular y a la firma de acuerdos de readmisión con países terceros, contempladas en las políticas de la UE para la "externalización" del control migratorio. Sin embargo, al apoyar a sus gobiernos, puede que se consigan objetivos de corto plazo en cuanto a control migratorio, readmisión forzosa o lucha contra el terrorismo y el extremismo religioso, pero con eso también se alimentan las causas profundas que explican esos flujos, y la ayuda de la UE, además de alejarse de sus principios y valores, puede terminar jugando un papel contrario al que establecen el propio CED y la Agenda 2030 en sus metas de buen gobierno y sociedades pacíficas e inclusivas (Sanahuja, 2016a, 2018b; Pinyol-Jiménez, 2017).

En marzo de 2019 el PE definió su posición sobre el capítulo de acción exterior del MFP y el IVDCI, con un enfoque más desarrollista, que recela de otros objetivos relacionados con la seguridad o el control migratorio, y con un llamado para contar con más fondos, reenfocarlos en los ODS, y reforzar el perfil del IVDCI como instrumento de desarrollo, más que de política exterior. En parte, el PE ha reaccionado a la presión de las ONG ante el limitado énfasis del IVDCI en la Agenda 2030 y la erradicación de la pobreza, ya que esta última no estaba prevista de manera expresa entre sus objetivos. Según las enmiendas propuestas, el primer objetivo del IVDCI debería ser "contribuir a alcanzar los compromisos y objetivos internacionales que la UE ha adquirido, en particular la Agenda 2030, los ODS y el Acuerdo de París" sobre cambio climático. También se plantea la posibilidad de suspender la financiación de la UE a países que violen los derechos humanos; un lenguaje más contundente en apoyo a los derechos sexuales y de salud reproductiva; contar con la igualdad de género como un objetivo significativo del 85% de los programas de ayuda, y aumentar los fondos dedicados al clima y al medio ambiente. En cuanto a

los derechos humanos, la resolución del PE pide que se asuman como elementos transversales del IVDCI, con evaluaciones de impacto previas a la programación, y más fondos al programa sobre esta materia. En el ámbito migratorio, el PE quiere que la asignación de ayuda al desarrollo a terceros países no pueda condicionarse a la cooperación en la gestión de flujos migratorios.

Este giro puede suponer costes elevados en cuanto a la identidad y la posición normativa de la UE, y por lo tanto, su legitimidad, influencia y poder como actor "civil" de las relaciones internacionales. Erosionar la integridad de la política de desarrollo mediante un "pragmatismo basado en principios" puede ser un hábil giro discursivo sobre el papel, pero no evitará que aparezca ese dilema. Si las respuestas se inclinan hacia el pragmatismo o los intereses de corto plazo, en desmedro del papel de la UE en el desarrollo global y la Agenda 2030, su capital simbólico y de legitimidad –que es un activo clave en el poder y la influencia de una UE aún más civil que militar— sufrirá daños cuantiosos. En suma, si Europa es más pragmática y realista, terminará siendo menos Europa, u otra Europa distinta a la que según los Tratados pretende ser.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALTA REPRESENTANTE DE LA UE PARA LA POLÍTICA EXTERIOR Y DE SEGURIDAD (2017): Joint Communication to the European Parliament and the Council. A strategic approach to resilience in the EU's external action, Bruselas, Comisión Europea, JOIN(2017) 21 final, 7 de junio.
- BISCOP, S. (2016): "The EU Global Strategy: realpolitik with European characteristics", *Security Policy Brief* no 75, Egmont The Royal Institute for International Relations, junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2016): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo y al Banco Europeo de Inversiones sobre la creación de un nuevo Marco de Asociación con terceros países en el contexto de la Agenda Europea de Migración, Bruselas, COM(2016) 385 final, 7 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2018): Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y el Consejo por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional, Bruselas, COM(2018) 460 final, 12 de septiembre.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017): "Joint statement on the adoption of the new European Consensus on Development", Bruselas: Council of the EU, Press Release 339/17, 7 de junio.
- DELKÁDER-PALACIOS, A. (2019): "Securitización y condicionalidad migratoria en la ayuda oficial al desarrollo de la Unión Europea", *Revista Iberoamericana de Estudios del Desarrollo (RIED)*, vol. 8, nº 2 (en prensa).

- EXPANSIÓN (2017): "Los 28 aprueban nuevo marco para ayuda al desarrollo, que condiciona una parte a cooperación en repatriaciones", *Expansión,* 19 de mayo. http://www.europapress.es/internacional/noticia-28-aprueban-nuevo-marco-ayuda-desarrollo-condiciona-parte-cooperacion-repatriaciones-20170519175248.html.
- MARSHALL, P. y KLINGEBIEL, S. (2019): "Populism: consequences for global sustainable development", *DIE Briefing Paper* 8/2019.
- MESA, M. (2017): "Paz y derechos humanos en el nuevo Consenso Europeo de Desarrollo", *Temas para el Debate* nº 272, julio, pp. 32-35.
- PARLAMENTO EUROPEO (2017): Informe sobre la revisión del Consenso Europeo de Desarrollo. Ponentes: Bogdan Brunon Wenta y Norbert Neuser. Comisión de Desarrollo (2016/2094(INI)), 1 de febrero, A8-0020/2017.
- PINYOL-JIMÉNEZ, G. (2017): "Migraciones, desarrollo y cooperación: el 'palo y la zanahoria' en el marco Europa-África", *Temas para el Debate* nº 272, julio, pp. 29-31.
- SANAHUJA, J. A. (2016): "La Unión Europea y la crisis de los refugiados: fallas de gobernanza, securitización y 'diplomacia de chequera", en MESA, M. (coord.): *Retos inaplazables en el sistema internacional. Anuario 2015-16,* Madrid, CEI-PAZ, pp. 71-105.
- SANAHUJA, J. A. (2019a): "La Agenda 2030 y los ODS: sociedades pacíficas, justas e inclusivas como pilar de la seguridad", en VVAA, *La Agenda 2030 y los ODS. Nueva arquitectura para la seguridad,* Madrid, Departamento de Seguridad Nacional, Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, pp. 19-55.
- SANAHUJA, J. A. (2019b): "The EU Global Strategy: Security, Narratives, Legitimacy and Identity of an Actor in Crisis", en Conde. E., Yaneva, Z. y Scopelliti, M. (eds.): *The Routledge Handbook of European Security Law and Policy,* Londres, Routledge (en prensa).
- STEVENS, C. (2012): "The proposed new GSP: turning away from multilateralism", en VV AA, *The Next Decade of EU Trade Policy: Confronting Global Challenges?*, Londres, Overseas Development Institute (ODI), pp. 22-23.
- TOCCI, N. (2016): "The making of the EU Global Strategy", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, n° 3, pp. 461-472.
- UNIÓN EUROPEA (2003): *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia Europea de Seguridad,* Bruselas, 12 de diciembre.
- UNIÓN EUROPEA (2006): "Declaración Conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada *El Consenso Europeo en materia de Desarrollo*", *Diario Oficial de la Unión Europea* C/46 1-19, 24 de febrero.

José Antonio Sanahuja

- UNIÓN EUROPEA (2016): Una visión común, una actuación conjunta: una Unión Europea más fuerte. Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).
- WAGNER, W. y ANHOLT, R. (2016): "Resilience as the EU Global Strategy's new leitmotif: pragmatic, problematic or promising?", *Contemporary Security Policy*, vol. 37, no 3, pp. 414-430.

Lluís Camprubí

Proyecto europeo, gobernanza de la UE y legitimidad y legitimación de sus instituciones: ¿desafección selectiva ciudadana y/o desconcierto progresista?



La Desserte. Anna Boch.

Un debate útil sobre legitimidad y UE requiere ya abandonar la supuesta crisis de legitimidad de la propia UE y del proyecto europeo por parte de la ciudadanía y avanzar hacia entender los desajustes y necesidades de legitimación en distintas esferas. Para ello, deben intentar alinearse las preocupaciones de la ciudadanía con las de los actores sociales y políticos progresistas que comprenden que el marco europeo es el privilegiado para los grandes retos actuales, que son: la profundización democrática de la gobernanza, ser un actor útil global y la legitimación social en lo interno. Las estrategias legitimadoras son múltiples, pero se debe evitar pensar tanto determinísticamente como obviar la densidad existente de interrelaciones.

ARA este interesante monográfico he recibido la petición de apuntar algunas ideas acerca de la institucionalidad europea y los desajustes en su legitimidad y legitimación.

Es siempre tentador intentar trazar grandes ideas categóricas y concluyentes acerca del binomio legitimidad y UE. Sin embargo, parece una aproximación limitante visto lo poliédrico de ambos asuntos. Además, si esa fuera la pregunta a responder [sobre la legitimidad de la UE], podríamos decir, adaptando la clásica inscripción, que las respuestas consumadas, el propio devenir y los hechos nos deberían hacer cambiar la pregunta. Intentemos pues, verlo desde las distintas dimensiones.

Acogiéndonos a una definición clásica de la legitimidad, es decir, entendiéndola como la percepción que es justa y correcta para los ciudadanos, podemos ver e intuir enseguida que hay diferencias entre el proyecto de la UE en su conjunto, sus instituciones y su gobernanza. Y por lo tanto, también en su legitimación, lo que significa la acción política transformadora de las políticas y la gobernanza europea para que su legitimidad se vea reforzada en todas sus dimensiones.

Previamente deberíamos analizar algunos elementos: ¿cuál es la perspectiva de la propia ciudadanía?, ¿cómo es la gobernanza de la UE?, ¿qué hace la UE en el mundo?, y ¿qué hace la UE, de puertas para adentro?, para así finalmente intentar trazar el marco donde se mueve su legitimidad y los vectores para su legitimación.

VIVENCIAS Y ASPIRACIONES DE LA CIUDADANÍA SOBRE LA UE

¿Cómo se vive lo europeo?

Seguramente, el hecho fundamental es que la identidad/pertenencia europea se vive de forma plural y diversa, como una identidad más a tener de forma complementaria, con más o menos intensidad, pero casi unánimemente, con una identificación no emotiva, lo que permite que no sea de forma excluyente a otras identidades. Esta vinculación con lo europeo y el hecho que es una realidad normalizada, en su plasmación institucional —que ha sido construida gradualmente—, hace que una impugnación o un cuestionamiento absoluto, o una percepción de ilegitimidad radical o fundamental del sistema UE, sea algo muy limitado, tanto en nuestro país como en el resto.

Según el Eurobarómetro (núm 91, primavera 2019, último disponible a la hora de escribir estas líneas), alrededor del 75% de los ciudadanos de Estados miembros de la UE se sienten ciudadanos de la UE y hay un apoyo muy consensual a las cuatro libertades de movimiento constitutivas, así como a los beneficios "logísticos" de la membresía y al blindaje de la paz entre países.

Así pues, los desapegos o desafecciones deben ser relativizadas o matizadas en el sentido de que no afectan centralmente al proyecto, sino potencialmente a orientaciones o políticas. La vivencia de lo europeo seguramente está de tal forma normalizada que hace que el desplazamiento de la pregunta sobre la legitimidad y la legitimación vayan del hecho europeo o sus instituciones, a la gobernanza y sus políticas.

¿Qué se le pide a la UE?

Para conocer qué se le cuestiona a la UE, en primer lugar deberíamos pensar qué es lo que se le pide. Y aquí, ciertamente, las aspiraciones son diversas (según el cruce de países, grupos sociales, ideológicos...), por lo que intentaremos aproximaciones agregadas.

En la valoración de la institucionalidad y funcionamiento de la UE, se perciben especialmente las diferencias entre países. En conjunto, un 55% está satisfecho en cómo funciona la democracia en la UE (36% no satisfecho). Un 45% expresa una imagen positiva de la UE, mientras que el 17% expresa imagen negativa. Respecto

a la *confianza* en la UE es donde se aprecia muchísima disparidad entre países. En algunos países, dos tercios de su población expresa *confianza* en la UE, mientras que en el otro extremo del rango de países los porcentajes están alrededor de un tercio. El agregado de confianza está en el 44%, porcentaje muy similar al de España. Sin embargo, haríamos mal en quedarnos en esa cifra como elemento para dudar de la legitimidad de la UE. Seguramente, lo que ilustra es esa difusa y extendida desconfianza en las instituciones y sus capacidades, ya que si en el mismo Eurobarómetro vemos cómo está la confianza en las instituciones nacionales respectivas, el porcentaje es significativamente menor, del 34%, 10 puntos menos. Eso sí, con relevantes variaciones centro-periferia. Si miramos las evoluciones temporales de estos parámetros veremos un fuerte paralelismo con la situación económica. Un indicador interesante es ver el apoyo a la moneda única, el euro, dentro de la eurozona: el 76%, el porcentaje más alto de la serie, que se remonta a 2004.

En cuanto a las preocupaciones ciudadanas es interesante observar la ordenación en porcentajes para el ámbito europeo: inmigración, cambio climático, situación económica, finanzas públicas, terrorismo, medio ambiente, desempleo, influencia de la UE en el mundo. Por supuesto, las diferencias entre países son muy ilustrativas. Cabe destacar la tendencia inversa de las dos principales preocupaciones: mientras la inmigración en 2015 lo era para un 58% de la población, en 2019 lo es para el 34%; y el cambio climático en 2015 lo era para un 6%, ahora lo es para el 22%.

En cuanto a la europeización de las políticas, vemos porcentajes muy sostenidos en el tiempo. Tres de cada cuatro apoyan una política de defensa y seguridad común para la UE, porcentaje muy similar a los que apoyan una política energética común. Así mismo, dos de cada tres apoyan una política europea de inmigración, así como una política exterior común.

Todo ello se ve en un contexto de percepción mayoritaria positiva de futuro (cifras parecidas a antes de 2008), tanto político como económico, que quizás descenderá en los siguientes meses, y con ello se verán afectadas las demás percepciones y opiniones. La preocupación económica hasta la primavera de 2019, también ha ido descendiendo de forma sostenida, pero el nuevo contexto económico internacional y las señales de desaceleración no eran tan visibles como ahora.

¿CRISIS DE LEGITIMIDAD Y/O DE LEGITIMACIÓN?

Según las distintas encuestas de opinión, no hay una crisis de legitimidad de las instituciones europeas. Quizás hay una crisis de orientación del proyecto europeo,

así como una falta de legitimación de su acción política. En este sentido, volviendo al Eurobarómetro, quizás el elemento más interesante es sobre la percepción que las opiniones de uno cuentan en la UE (*My voice counts in the EU*). Vemos que las opiniones favorables están en el 56%, el nivel más alto de toda la serie desde 2004, y por supuesto mucho más alto que el valle de los años 2008-13 donde era acerca del 30%. Además, observamos que en 2018 se cruzaron la curva descendiente de los que están en desacuerdo con la ascendente de los que están de acuerdo. Sin embargo, es en el desglose por países donde encontramos más elementos para la reflexión y la acción. Mientras que en la mayoría de los países del norte y centrales (del *core*, o países acreedores) los porcentajes se encuentran alrededor del 75%, en algunos de los periféricos o de los deudores apenas están en el 30% (en los dos países de la península ibérica están alrededor de la mitad). Ésta es sin duda una de las asimetrías a corregir para que la legitimidad y la legitimación sean convergentes.

Muchos teóricos y académicos de la integración europea han distinguido la legitimidad de la UE según *input* o *output*, es decir, según permitía recoger la entrada de las preferencias ciudadanas y sintetizar el debate público, o bien si ofrecía resultados que daban satisfacción a las necesidades vitales de la ciudadanía. Tradicionalmente, resumían y asumían que si bien era difícil implicar a la ciudadanía en el proceso decisorio europeo por su complejidad (difícil la legitimidad de *input*), ésta acababa ofreciendo tecnocráticamente resultados (*output*) satisfactorios y consensuales que terminaban teniendo un impacto positivo en el bienestar, los derechos de ciudadanía y el entorno. Este enfoque colapsó con la Gran Recesión de 2008, donde se hicieron evidentes las insuficiencias de poder canalizar las preferencias ciudadanas (en unos países más que en otros, ciertamente) y la especificidad de la crisis en la eurozona explicitó que el progreso no estaba garantizado y que la elección de la combinación de políticas económicas fue un desastre que agravó el deterioro económico y social.

Sin embargo, las dinámicas evolucionan y aquellos que aprovecharon la intensidad de la recesión en su pico para intentar cuestionar existencialmente la UE, son ahora los cuestionados, o directamente ignorados. El apoyo a la UE y al euro están en los niveles más altos, y aparece una nueva legitimidad, que podríamos llamar contrafactual, es decir, de imaginar cuanto peor serían las cosas si la UE no existiera y por ser el área apropiada para resolver la mayoría de los grandes retos. A todo ello, seguro que han contribuido el espanto distópico que está suponiendo el brexit (la mejor vacuna), el crecimiento económico después de la segunda recesión, y la moderación de la intensidad de la consolidación fiscal/austeridad (después de la segunda "V" de la "W" en la forma curva de la doble recesión).

Esta consolidación de la legitimidad existencial de la UE y la UEM no debería hacernos olvidar el deterioro de la legitimidad pasiva (por los hechos) que se le daba, es decir la aceptación consensual de aquello que salía de la UE. Roto parcialmente el pacto post 2ª Guerra Mundial (y las garantías laborales y de bienestar) existe la posibilidad de caminos destituyentes en derechos. Y aunque la política haya conseguido en los últimos años ir reduciendo la intensidad de la austeridad, nada asegura que se hayan aprendido e interiorizado todas las lecciones de la crisis. De hecho, las resistencias a disponer de capacidad fiscal y estabilizadores automáticos paneuropeos para poder afrontar en mejores condiciones una nueva crisis, pueden generar las circunstancias para que la UE no logre ser efectiva en impulsar salidas cohesionadoras.

En este sentido, parece que la ciudadanía (quizás intuitivamente y sin grandes sofisticaciones) afina más en la crítica que los profetas de la confusión, para los que todo lo europeo es un revuelto intrínseco de austeridad y neoliberalismo. Para la crítica, pero también para la acción alternativa y legitimadora, conviene distinguir y afinar de dónde salen los vectores neoliberales. Es diferente lo que dicen los Tratados, que lo que facilita la hegemonía ideológica, que lo que impulsan las instituciones comunitarias, o lo que acuerdan los Estados miembros en dinámicas intergubernamentales. Mezclarlo todo e ignorar la acción en cada aspecto es la mejor manera para asegurar la esterilidad de alternativas a las políticas neoliberales (al margen de que el uso indiscriminado de lo "neoliberal" empiece a hacerle perder utilidad analítica al concepto).

¿ENCAJAN LAS PREOCUPACIONES CIUDADANAS EN UNA AGENDA PROGRESISTA DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA?

Es posible que el agregado de lo que plantea como prioridades la ciudadanía, de forma compleja y contradictoria, pueda resultar similar a lo que se puede plantear desde posiciones progresistas que entienden los límites del Estado-nación en el siglo XXI.

Para estas posiciones se aspira a que la UE sea una ventana y palanca a la globalización y al sistema-mundo, de manera que se disponga de un actor institucional con el tamaño, peso y área suficiente para abordar los principales retos económicos, sociales y humanos, que son transnacionales o globales (entre otros el cambio climático, la justicia fiscal, las disrupciones tecnológicas y los flujos humanos), y su derivada necesaria que es la gobernanza global y, por lo tanto, que pueda actuar como actor global.

Se está produciendo un disloque de áreas donde hay un capitalismo financiarizado y una oligarquía tecnológica global, unas cadenas de valor también transnacionales pero con un mercado interior y una unión monetaria continental, y unas políticas fiscales y de bienestar en el Estado-nación que se percibe con mucha impotencia. Unos estados que al final, no tienen capacidad para abordar los retos políticos fundamentales por sí solos y cuya delimitación jurisdiccional acaba actuando como facilitadora de la competencia a la baja en estándares, regulación, derechos y fiscalidad. Especialmente, cuando pensamos en la capacidad de movilidad del capital para desplazarse a entornos más ventajosos o amenazar con ello para obtener situaciones privilegiadas.

Corregir ese disloque en el sentido de la europeización democrática de las políticas públicas y mejora de la gobernanza global debería ser un vector para mejorar la legitimación en su vertiente de utilidad de las instituciones, para dar respuesta al interés general y a cualquiera que sea la voluntad de la mayoría en el sentido que sea factible hacer políticas alternativas. Es desde el contraste entre opiniones de la ciudadanía y la agenda política de las izquierdas políticas y sociales europeístas que podemos definir un mapa para la legitimación en clave democrática e igualitaria.

En definitiva, se percibe una aspiración a una "Europa que proteja" que, como buen significante vacío que es, habrá que dotar de contenido. Este sería el reto en disputa según las distintas corrientes políticas que conforman la ciudadanía.

Es quizás en la cuestión de Europa como espacio de unos valores civilizatorios compartidos y de superación de las pulsiones nacionales, donde aún hay más distancia entre la aspiración teórica ilustrada y el sentir mayoritario ciudadano. Aunque quizás en España este hecho se matice por el vector de modernidad y derechos que representa Europa, subyacente en el imaginario colectivo. En el resto del continente, la centralidad que está adquiriendo el eje GAL-TAN (*Green, Alternative, Libertartarian vs Traditionalist, Authoritarian, Nationalist*) en la discusión y conflicto político contribuya a superar el disloque entre ciudadanía y agentes sociopolíticos.

En ese intento de encajar, dirigir y alinear las preferencias y preocupaciones de la ciudadanía con lo que pueden ser las aspiraciones de fuerzas sociales y políticas de progreso, que entienden que la solución no es el repliegue nacional, deberíamos situar qué es lo que más necesitaríamos de la institucionalidad de la UE, sin ánimo de hacer una lista interminable.

En primer lugar, sin duda, y como condición necesaria para la mayoría de los otros elementos, está la profundización democrática.

En segundo lugar, un Plan de transición ecológica que aborde –con justicia social— el urgente reto del cambio climático; lo que se ha denominado como un *Green New Deal* de alcance europeo. Y es importante señalar que debe ser de alcance europeo (sin limitar que los otros niveles territoriales también los adopten) ya que es el área y el tamaño apropiado –como potencia económica con "auctoritas normativo"—, es el espacio donde ya están muy integrados los sectores económicos clave (financiero, agrícola, transporte, energético…) y es la escala que puede evitar competencias regulatorias a la baja, oportunismo/parasitismo de algunos Estados miembros, o dilaciones indebidas empobrecedoras del vecino.

Seguidamente, conseguir una Unión Económica y Monetaria funcional y sostenible, que garantice un progreso compartido y disponga de mecanismos efectivos para las recesiones o shocks, sean simétricos o asimétricos. En este sentido, que pueda disponer de una capacidad fiscal (y más en tiempos de agotamiento de la política monetaria) e impulsar políticas *contracíclicas* y por lo tanto no *austeritarias*.

En clave global, dos elementos: un blindaje y profundización del multilateralismo, y una autonomía estratégica para fijar una agenda global propia y acorde con los intereses europeos. Unos intereses cada vez más divergentes con la agenda exterior de la administración estadounidense. También una agenda propia para establecer una relación constructiva de vecindad con Rusia desde la asertividad y la protección frente a la intromisión en los asuntos internos. Y, por supuesto, la autonomía estratégica para definir la relación con China. Miguel Otero-Iglesias señala cuatro posibles opciones, de las cuáles lógicamente parece más deseable la última: que nos aliemos y refugiemos en la esfera de influencia norteamericana; que nos aliemos con China; que no haya una política común y dejarlo a cada Estado-miembro (lo que, en la práctica, implica subalternidades divergentes hacia los dos polos); o que se alcance una posición común fuerte y cohesionada que implique una tercera polaridad multilateralista en el mundo.

Y finalmente, en clave regulatoria, que disponga de poder normativo para fijar tanto para el conjunto de la UE como para ser vector regulatorio global en áreas como el cambio climático, las tecnologías disruptivas (biotecnológicas o la inteligencia artificial y los algoritmos; o la combinación de ambas como puede ser la conexión directa cerebros – computadoras e internet), el comercio internacional, la contención de las oligarquías financieras y tecnológicas (GAFA)¹.

¹ Google, Amazon, Facebook y Apple.

LA GOBERNANZA EN LA UE: LA LEGITIMACIÓN POR PROFUNDIZACIÓN DEMOCRÁTICA

Tal como sitúa Daniel Innerarity, complejidad e interdependencia caracterizan el contexto en el que nos movemos, de manera que la gobernanza europea debe incorporar estas realidades y acabar somatizándolas en su propia forma de funcionamiento. La densidad de las interacciones obliga a ello. Lo que implica necesariamente un diseño específico, que no puede ser ni funcionar como una réplica de nivel superior del diseño de la institucionalidad de un Estado-nación.

La gobernanza actual

La gobernanza y su institucionalidad se han ido construyendo de forma gradual, aparentemente alejada del conflicto político. De hecho, en general hasta la crisis no se habían disputado sus orientaciones políticas.

Es sabido que hay un método dual de decisión y gobierno: algunos ámbitos y competencias se basan en el método comunitario (desde las propias instituciones del conjunto europeo que buscan el interés del conjunto europeo, sea el que sea) y otras en el método intergubernamental, es decir en el que los Estados chocan y consensuan las orientaciones políticas. Es en esta modalidad intergubernamental, la dominante en aquellas cuestiones centrales y en la gestión de la crisis de la eurozona, cuya visualización puede ser el Consejo Europeo o el Eurogrupo, donde se constata la asimetría entre países, siendo unos más soberanos que otros, en especial en el eje acreedores-deudores. Y esa preservación de los intereses de los Estados-miembros se manifiesta en la salvaguarda de la regla de la unanimidad para cuestiones que deberían poder ser abordadas por mayorías cualificadas para poder avanzar, como por ejemplo la fiscalidad o la política exterior.

Este diseño intergubernamental con poder asimétrico afecta a que las decisiones tomadas en lógica (suma cero) de conflictos entre países miembros puedan no responder al interés general europeo ni ser percibidas así, lo que dificulta su legitimación por parte de los "perdedores" del conflicto.

Contexto político

Es en este marco en el que el contexto político cambiante cobra importancia, con una aparición incipiente de movilizaciones paneuropeas. Después de las elecciones

europeas del pasado mayo vemos que la Gran Coalición no suma mayoría, que la extrema derecha ha podido ser contenida, y que emerge con relevancia el ecologismo político. Es, pues, un escenario más abierto, donde el tronco central formado por socialdemocracia, liberales y conservadores dispone de una mayoría relativamente precaria, por lo que deberá abrir alianzas y/o acuerdos para estabilizar el rumbo y orientación de la legislatura. Y aquí puede decantarse hacia las fuerzas de derecha más nacionalista-autoritaria (Fidesz, PiS) o bien hacia el ecologismo político. Estos últimos tienen en su mano intentar ser influentes para estirar al bloque central hacia una legislatura que aborde la emergencia climática, que tenga una orientación superadora de la austeridad, que refuerce el estado de derecho y consolide el pilar social como fuentes de legitimación, así como el lugar de la UE en el mundo.

Este contexto con posibilidad de "juego político" explícito puede contribuir a la legitimación, al evidenciar lo abierto y no determinado del proceso decisorio.

LA UE COMO ACTOR GLOBAL

El mundo como un lugar incierto

Parece cada vez más difícil dibujar posibles escenarios sobre cómo será el mundo en los próximos años. Demasiadas incertidumbres en todas las dimensiones, excesiva velocidad en los cambios, demasiadas posibles cosas que no sabemos, y una sensación creciente de que vamos navegando en aquas no cartografiadas.

El auge de China, y su intento de neutralización por parte de Estados Unidos, dibujan un mundo que puede pasar de G-7 a G-2. Pero no sabemos si G-2 querrá decir una gobernanza global basada en el equilibrio de fuerzas y ciertos acuerdos entre ambos en aquellos temas centrales (comercio, geopolítica), o más bien un reparto de áreas de influencia en el que habría dos subsistemas donde por primera vez se podrían dar pasos en la "globalización" (la cuestión tecnológica y el 5G es paradigma de ello). Lo que para la gobernanza global nos situaría en un escenario de G-0, con el multilateralismo seriamente amenazado.

Vemos como algunos de los países más importantes (por PIB y por población), si exceptuamos los europeos, están bajo gobiernos de corte nacionalista, con pulsiones autoritarias y de repliegue, donde se agudiza el "nosotros *versus* ellos". Y la conflictividad avanza: tensiones militares, escalada de conflicto comercial y monetario, y en el caso de EEUU un impulso de aranceles que ya alcanza a Europa.

El neoliberalismo parece que pierde fuelle funcional y legitimidad, pero lo que se intuye es más su degradación progresiva que una alternativa superadora en clave igualitaria. A escala global, las desigualdades entre países disminuyen pero aumentan las intra-países y el desarrollo productivo en lo relativo a lo tecnológico favorece la concentración geográfica/territorial, lo que implica más polarización.

A la vez, en el bloque dominante podemos observar un aumento de la tensión por el intento de sustituir y relevar quién es hegemónico, en el sentido de dirigir al bloque, en una disputa entre la oligarquía financiera y la tecnológica (GAFA), donde ya explícitamente podemos ver a esta última impulsando sistemas y productos parafinancieros de inversión, o de "criptomonedas" vinculadas a sus plataformas.

Todo ello enmarcado en la constatación de las fallas e insuficiencias de los dispositivos para la gobernanza global, así como de un horizonte incierto de crisis económica y estancamiento y aumento multicausal de los flujos humanos.

Retos existenciales y globales

En un esfuerzo de síntesis intento resumir los cinco principales retos que pienso que tiene enfrente nuestra generación política, digamos para los próximos 20 años. Planteados, eso sí, de modo precavido y reactivo; así que es también tarea colectiva hacerlos algo inspirador:

- 1) domesticar las disrupciones tecnológicas, la inteligencia artificial y regular la *Brain-Computer Interface*;
- 2) consolidar los estados de bienestar y limitar el crecimiento de las desigualdades, así como evitar la elusión/evasión fiscal global;
- preservar la ilustración y la democracia y combatir todas las formas de reaccionarismos;
- 4) frenar el empeoramiento del cambio/caos climático; y
- establecer un marco institucional multinivel que facilite/permita políticas alternativas en función de las mayorías y que supere la impotencia democrática.

En todos estos retos la voz europea y su capacidad como vector regulatorio y poder normativo, así como la cooperación global, son pre-condición necesaria tanto en su abordaje como en las moratorias necesarias.

La cuestión tecnológica es fundamental y merece una atención especial. Afecta a la civilización tal como la conocemos y a la propia caracterización de la humanidad.

Tiene múltiples dimensiones: la inteligencia artificial y el poder acumulativo de los propietarios de los algoritmos. De hecho, autores liberales (en el sentido de limitar su poder, no de dejar hacerle sin frenos) como JM Lassalle ya mencionan la necesidad de socializar los algoritmos. También la aparición de tecnologías disruptivas de todos los equilibrios, como pueda ser la computación cuántica. Y finalmente, la alteración existencial de la especie humana y sus capacidades, sea mediante la conexión directa del sistema nervioso central al torrente de datos e internet, o la ingeniería genética, o la "cyborguización", o la quimera distópica del transhumanismo.

Todo ello, por supuesto, intentando preservar la paz global como condición previa, donde el riesgo de conflicto nuclear, de uso de armas biológicas o químicas, o de sistemas de armamento plenamente autónomos plantea escenarios de riesgo civilizatorio.

La legitimación hacia afuera: un actor global necesario

La UE será percibida como más legítima si es capaz de influir de forma efectiva en los principales retos globales, con todas las herramientas disponibles, sea por la vía del poder blando, del duro, del diplomático, de la fuerza de su mercado interior, de liderar una coalición de multilateralistas, del poder de fijar estándares normativos o regulatorios, o de ser modelo.

Quizás el mejor ejemplo es la lucha contra el cambio climático, con el objetivo añadido de ser coherentes entre lo interno y puertas afuera. Ser ejemplo, con un *Green New Deal* europeo y unos objetivos propios de reducción de emisiones ambiciosos, usar el peso y el propio mercado interior para generar extensión normativa y regulatoria a terceros, diseñar un uso de la diplomacia inteligente para lograr compromisos vinculantes globales, así como usar los tratados comerciales y las políticas arancelarias para coaccionar a los países incumplidores y *free-riders*.

Sin embargo, para tres de los retos globales (una gobernanza global efectiva; un enfoque realista para la gestión de los flujos humanos migratorios; y un sistema monetario global estabilizador) la UE debe primero hacerlos funcionales en su propio seno. En gobernanza, pues significa avanzar hacia una dominancia del método comunitario, del pasar de reglas sesgadas a instituciones fuertes legitimadas democráticamente, y de abandonar la unanimidad en política exterior y fiscal. En política migratoria y de asilo, por supuesto, europeizar el abordaje del reto y superar el paradigma "Dublín" de dejarlo en manos del país fronterizo de primera recepción. Y en el orden monetario hacer del euro una moneda funcional y estable. Se ha dicho mu-

chas veces que para un mejor sistema global, el privilegio exorbitado del dólar como moneda de reserva, que le confiere capacidades incuso chantajistas en Relaciones Internacionales, debería reducirse. Coinciden así muchos analistas y responsables políticos europeos en que para ese objetivo de aumentar el rol internacional del euro un primer requerimiento es superar los fallos internos de diseño e institucionales que tiene (un mandato del BCE completo, culminar la unión bancaria y la garantía de depósitos, dotarlo de capacidad fiscal paralela y de existencia de prestamista de última instancia, así como de los instrumentos contracíclicos necesarios).

Para ello, para fijar un enfoque multilateralista en la ordenación de los asuntos globales, la UE deberá maximizar su autonomía estratégica y su voz propia, muchas veces como tercer polo autónomo. En este sentido, para ser efectiva y legítima a ojos de su ciudadanía, pero también de otros actores internacionales, se deberá integrar, alinear y dotar de coherencia sus políticas comerciales, ambientales, diplomáticas y en derechos humanos, que ahora mismo en demasiadas ocasiones tienen orientaciones contradictorias.

LEGITIMACIÓN EN LO INTERNO: ATENDER LAS NECESIDADES HUMANAS Y DAR CERTEZAS Y SEGURIDADES PARA EL FUTURO

Seguramente, que la UE sea percibida como legítima y útil pasa por una nueva centralidad de lo material en la legitimación; es decir situar lo económico, lo social, lo productivo y lo laboral en el centro de la legitimación.

Ello implica asumir que los sectores económicos claves están europeizados y la densidad de interacciones económicas a escala europea es tal que lo necesario es europeizar las políticas al respecto.

Lo vemos con la necesidad de una transición económica y ecológica justa en forma de *Green New Deal* europeo (será percibido como legítimo en cuanto cuide que nadie se queda atrás); en un primer abordaje fiscal y regulatorio de las cadenas de valor que son globales/transnacionales; en —por tamaño— una UE que puede intentar proteger de ataques e inestabilidad financiera, así como de las guerras comerciales y cambiarias (con mayor efectividad que los Estados); en la necesaria domesticación de las grandes transnacionales y en especial de las tecnológicas (también por la vía de la regulación y no únicamente de la "competencia"). Y lo hemos visto también en la urgente necesidad de completar la arquitectura y funcionalidad de la UEM, de forma que genere cohesión y progreso compartido.

Pero donde es más evidente y urgente esa necesidad de legitimación es en las políticas sociales y de bienestar, y en las garantías y protección de los derechos laborales; en definitiva, las políticas pensadas para mitigar las disrupciones del neoliberalismo. Elementos todos ellos aún en el nivel estatal, que sufren todas las tensiones posibles fruto de competencias a la baja y movilidad interesada del capital. Esa debería ser la bandera a levantar.

Y en ese sentido, se piense como estrategia legitimadora de la UE, o "simplemente" como mejora de las condiciones de vida de la población, deberían empezar a hacerse operativas algunas de las reivindicaciones que comparten tanto los teóricos de la integración funcional como el sindicalismo europeo: seguro de desempleo a escala europea, un pilar social de la UE vinculante, fiscalidad europea a las corporaciones y avances en una autoridad laboral efectiva y normatividad laboral para toda la UE.

CONCLUYENDO: LA GOBERNANZA Y LA LEGITIMACIÓN COMO ALGO DINÁMICO

Descartada tanto la crisis de legitimidad del proyecto europeo o de la UE como la leyenda de la legitimación perpetua por el *output*, debemos centrarnos en las crisis de legitimación que en las los distintas dimensiones aborde (o deje de abordar) la UE. Especialmente en lo económico-social, en la dimensión global y en la profundización democrática de su gobernanza. Estos retos son dialécticos y dinámicos, de forma que nada está garantizado ni condenado de antemano. Es la autonomía de la acción colectiva y política la que contribuirá a ello –o no– y, por lo tanto, a reforzar o debilitar la legitimidad y necesidad de la acción de la UE.

Así pues, recapitulando, éstas serían las estrategias o modalidades legitimadoras de la UE y el proyecto europeo a atender. Son diversas, y sería limitante intentar atender selectivamente solo alguna de ellas:

a) La legitimación por claridad. Es decir, por ser inteligible. Como apunta Innerarity, la aspiración de una mejor gobernanza y profundización democrática no tiene que venir por una simplificación excesiva en un contexto de complejidad e interdependencia. Pero sí que tiene que contribuir a una clarificación de responsabilidades, de trazabilidad democrática, y de no dilución de la rendición de cuentas, donde a pesar de que haya distintas mediaciones la ciudadanía pueda ver los mecanismos a través de los cuáles su voz cuenta.

- b) La legitimación por profundización democrática comunitaria: que promueva las voluntades del interés general europeo y no la competencia entre estados y evitar así que los afectados vivan el proceso decisorio en clave de imposición o de desresponsabilización hacia Bruselas.
- c) La legitimación contrafactual actualizada. Aunque necesaria, la legitimación que se le atribuye como aseguradora de la paz entre países europeos no resuena (se vive como algo por supuesto) especialmente entre las personas jóvenes. El plantearse, pues, su necesidad en base al "si no existiera" deberá actualizarse en el sentido de ser ventana y palanca a la globalización y su gobernanza, y ser un actor global relevante en la configuración de los asuntos mundiales.
- d) La legitimación liberal. En el sentido tradicional de lo liberal; es decir, como el mejor instrumento de contención y limitación del poder (sea de la oligarquía tecnológica o de los poderes económicos) y no como el *laissez faire* neoliberal frente al bloque dominante.
- e) La legitimación por valores. Ser el marco y garantía de los valores de la ilustración, los derechos humanos, las libertades democráticas y el estado de derecho, también frente a repliegues nacionalistas autoritarios.
- f) La legitimación de futuro. Ser el marco que pueda proveer ciertas certezas y garantías frente a unos escenarios de futuro inciertos y desestabilizantes; a los disruptores que vienen; así como también protección en lo tocante a garantías y derechos sociales dados por descontados.
- g) La legitimación social: que sea un espacio capaz de atender las demandas ciudadanas y también diseñar unas políticas (coordinadas) de bienestar.
- La legitimación funcional. Que sea percibido que funciona, que no se "gripa" y tiene sus mecanismos de justeza, en especial referido a la UEM.
- i) La legitimación de destino compartido. La extensión (con fundamento) de la percepción de que, frente a los principales retos y amenazas, el conjunto de la UE y su ciudadanía estamos en el mismo barco.

Todo ello deberá hacerse teniendo en cuenta que, pese a las urgencias, el paradigma de cambio es gradualista. En lo institucional implica pasar de reglas con ses-

gos a una institucionalidad europea fuerte con atención al interés general y no principalmente al de los Estados miembros. En lo económico, avanzar hacia la unión fiscal (que necesariamente será de transferencias, aunque por alergias hanseáticas quizás deberá enfatizarse que el objetivo en sí no son las transferencias) que tanto reduzca como mancomune riesgos. Con la inteligencia suficiente para que la crisis de legitimación no salte de los países del sur a los del norte. Y en lo global, dotarse de coherencia, asertividad y autonomía estratégica.

En definitiva, legitimación multinivel, multidimensional y anticipación a próximas crisis. La UE encontrará su legitimación definitiva en su capacidad de proteger a la ciudadanía y dar caminos de certeza en un contexto incierto, en el que las certidumbres y garantías vitales parecen cada vez más líquidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

INNERARITY, Daniel (2017): *La democracia en Europa.* Barcelona, Editorial Galaxia Gutemberg.

LASSALLE, José María (2019): Ciberleviatán. Barcelona, Arpa Editores.

STANDARD EUROBAROMETER 91, August 2019.

https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/standard/surveyky/2253

OTERO-IGLESIAS, Miguel (2019): ¿Qué hacemos con China?

https://blogs.elconfidencial.com/mercados/tribuna-mercados/2019-08-17/guerra-comercial-china-eeuu-union-europea-eurozona_2180899/

Francisco Rodríguez

La Unión Monetaria: políticas económicas equivocadas y falta de impulso reformista



Ruines de Château Gayllard. Anna Boch.

La mundialización resquebraja la noción de soberanía absoluta. Los grandes problemas tienen dimensión mundial. Aquellos que rechazan la mundialización así como la integración europea, invocando la dictadura del "pensamiento único", han sido incapaces de esbozar una alternativa viable. Las varias opciones soberanistas no son sino espejismos sin viabilidad alguna. Pero el proyecto actual de moneda única resulta incongruente y sus lagunas hacen que pase a ser un factor de crisis, tanto económica como política, así como un constructo que ahonda en las desigualdades sociales. El problema de Europa no radica, en contra de los postulados nacionalistas y/o populistas, en la transferencia de competencias desde el ámbito del Estado nación a un nivel superior, lo que afecta a cuestiones de legitimación democrática, sino en el hecho de que limita el poder de actuación contracíclica de los Estados sin que emerja una regulación macroeconómica de ámbito supranacional, un nuevo soberanismo comunitario que desemboque en la constitucionalización de un Gobierno económico europeo.

UNA INTEGRACIÓN EUROPEA AFECTADA POR LA MUNDIALIZACIÓN NEOLIBERAL

OS años ochenta aceleraron la globalización, la integración europea y propiciaron unas corrientes ideológicas que cuestionaron el equilibrio inestable entre el Estado regulador y el Mercado, en beneficio de éste. Se extendieron las desregulaciones y privatizaciones en un entorno de debilitamiento de los sindicatos y partidos comunistas. La "única política posible" desdibujó aún más los matices entre conservadurismo y socialdemocracia, culminando el consenso en torno al proyecto de moneda única. Streeck se refiere a una "despolitización políticamente diseñada del capitalismo europeo" destinada a debilitar la capacidad de acción del Estado nación¹.

La globalización es percibida por muchos como un elemento que fractura la cohesión social, aumenta las desigualdades y cuestiona los anteriores equilibrios sociolaborales. Los trabajadores menos cualificados de las economías desarrollados, más
expuestos a los procesos de descentralización, deslocalización de los procesos productivos según criterios de mercado o de costes, así como al proceso de sustitución
por nuevas tecnologías, pasan a ser el colectivo más dañado. La mundialización y
el auge de la digitalización resultan ser unas fuerzas disruptivas para el empleo.
Pierden peso los empleos intermedios y empleos cualificados, tanto en la industria
como en servicios de elevado valor añadido. La tendencia es a una polarización de
los empleos: muy cualificados en algunos sectores, susceptibles de ser sustituidos,
y empleos escasamente cualificados en gran parte de los servicios. Al mermar el

¹ STREECK, Wolfang (2017): ¿Cómo terminará el capitalismo? Madrid, Traficantes de Sueños, p. 190.

Francisco Rodríguez

colchón amortiguador de los empleos intermedios, se intensifican los malestares y frustraciones de las clases medias, produciéndose una ansiedad social que repercute en el auge del voto de las opciones populistas proteccionistas.

Los cambios en torno a la relación salarial y la percepción de que el Estado es incapaz de salvaguardar las conquistas del pasado, al extenderse el precariado y las bajas retribuciones, actúan como levadura que sube la masa de los descontentos. De ahí el auge de las opciones políticas simplistas antisistema, que no fascistas, así como eclosión de unos movimientos sociales tipo *gilets jaunes* que trascienden las anteriores cesuras derecha-izquierda. Al crecer el foso entre ganadores y perdedores de la mundialización e integración europea, más aún tras las políticas equivocadas de ajuste llevadas a cabo en la eurozona, se altera la percepción que de la misma tienen las elites gobernantes y clases dominantes respecto de las clases populares. Mientras las primeras son abiertamente pro-europeas y mundialistas, las clases populares tienden a ser cada vez más proteccionistas y sensibles a las demagogias soberanistas. La expresión más reciente, por ahora, de la reivindicación soberanista, nostalgia del siglo XIX que casa mal con las realidades complejas del siglo XXI, resulta ser el *brexit* que revela que el proceso de integración no es irreversible.

Las nuevas incertidumbres políticas y el debilitamiento del marco institucional en muchos Estados de la Unión Europea derivan también de la presión ejercida por los grandes oligopolios internacionales. Imponen unas condiciones salariales y laborales crecientemente degradadas y tienden a la elusión y fraude fiscal. Se benefician del juego de los precios de transferencia así como rebajas, bonificaciones y deducciones fiscales de todo tipo. Esos regalos a las empresas superan en cuantía, en muchos casos, los esfuerzos de ahorro fiscal destinado, mediante políticas de austeridad, a reducir los déficits públicos². Las grandes tecnológicas, si bien la elusión fiscal no es solo monopolio de ellas, destacan por sus prácticas abusivas reforzadas según van consolidando sus mecanismos de control social. Estas prácticas, verdadero atentado contra el Estado del bienestar, quiebran el anterior pacto social basado en la redistribución. Reducen a la nada el concepto republicano de igualdad y refuerzan los movimientos anti-sistema de corte cesarista. La imprecisión del concepto hace

² El impuesto de sociedades solo aporta el 6,9% del total de la recaudación fiscal en España, porcentaje aún inferior en Finlandia (5,0%), Dinamarca (5,9%) o Suecia (6,4%). Estas economías de tradición social-demócrata han tumbado, en alianza con Irlanda, la famosa "tasa Google" en Europa. Se prioriza la creación de riqueza por parte de las empresas y se grava fuertemente el consumo y las rentas salariales. La ministra sueca de finanzas justificó su oposición a la tasa Google aduciendo que el beneficio ha de ser gravado en el lugar en el que se genera y no la facturación en el lugar donde se vende el bien.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

no obstante que tienda a ser descalificada como "populista" cualquier crítica al desorden neoliberal debido a que, desde los noventa, se tiende a asimilar democracia a neoliberalismo.

La contestación social en Europa, salvo excepciones, ya no halla su fuente en las fuerzas colocadas a la izquierda de una socialdemocracia desgastada, percibida como fuerza inspiradora y gestora de un proyecto mal concebido que perjudica a los más débiles, el de la moneda única, sino en la irrupción de unas fuerzas populistas reaccionarias y xenófobas. Los populismos, que no son causantes de la crisis sino su consecuencia, son empujados, debido a la deriva neoliberal del capitalismo, por la ola de las desigualdades y miedos de los que se perciben como perdedores de la mundialización. Estos movimientos, aparte de la cuestión nacional, tienen unos programas alejados de los dogmas del liberalismo económico. Tienden a erigirse en defensores de los derechos sociales de los "colectivos nacionales" más desfavorecidos amenazados por las fuerzas gobernantes que han ideado y gestionan el euro. A las ideas tradicionales en torno a la soberanía nacional han añadido, recurso de los fascismos en los años treinta, un programa de "preocupaciones sociales". No resulta infrecuente que los populismos de derechas se apropien temas del de izquierda en lo concerniente a los efectos socialmente desestructurantes de una globalización ultra-liberal.

La mundialización, que resquebraja la noción de soberanía absoluta, se erige en un factor que fragiliza las instituciones democráticas al propiciar un resurgir de los nacionalismos, localismos y populismos de diverso pelaje³. No cabe duda de que la construcción europea incide en el concepto de democracia moderna, tradicionalmente pensado en el marco del Estado nación, lo que lleva a algunos populismos ultra-soberanistas a rechazar el proceso de integración europeo. Sin embargo, la mundialización no es una opción sino una realidad que se impone a los Estados naciones. Los grandes problemas de la humanidad se plantean y hallan respuesta en un marco transnacional. Resulta una quimera pensar que las interrelaciones que se

³ El concepto de populismo resulta ambiguo al recoger posiciones diferentes y hasta antagónicas. Son catalogados como populistas algunos movimientos que abogan por restringir el campo de expresión de los derechos democráticos y otros que, por el contrario, dicen perseguir su ampliación. Para Rosanvallon (La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza, Manantial, Buenos Aires, 2007), el populismo en tanto que expresión política demagógica de la "antipolítica" es una patología que amenaza y degrada la democracia. Los varios populismos expresan, más allá de sus matices y expresiones históricas, un concepto autoritario de la política y se oponen, sobre todo al alcanzar el poder, aun cuando mantienen formalmente los procesos electorales como fuente de legitimidad popular, a las formas pluralistas y liberales de soberanía popular. "El populismo es una forma de expresión política en la que el proyecto democrático se deja absorber y vampirizar por completo por la contrademocracia".

han ido tejiendo permiten en el mundo actual el ejercicio de una soberanía nacional absoluta. Consideradas de forma aislada, las naciones europeas son incapaces de responder a los retos y oportunidades que derivan del nuevo orden mundial. Una consideración que trasciende el ámbito económico y abarca lo político y lo social. Basta para convencerse de ello considerar los temas centrales relacionados con los flujos migratorios y el deterioro del medio ambiente. Ello no significa que no hayan de ser considerados los efectos nocivos de un exceso de globalización descontrolada, mal regulada —lo que Rodrik denomina la hiperglobalización—, sobre el bienestar y el incremento de las desigualdades. Lo que sesga a más largo plazo contra un crecimiento más equilibrado y alimenta las opciones nacionalistas en materia de política económica. Más que cuestionar la globalización en sí o la integración europea, han de ser cuestionados el exceso de apertura, unas regresiones en materia de regulación, unos desequilibrios desproporcionados entre las élites económicas y el grueso de los asalariados, en definitiva, un modelo regresivo de gobernanza económica liberal.

Uno de los retos mayores planteados a los sistemas democráticos consiste en combinar eficiencia económica con equidad social, tanto a nivel de cada Estado como en el ámbito europeo y mundial. Las crecientes desigualdades ahondan en la crisis económica y política que se percibe en Europa. El enfoque de las políticas de oferta centradas en la devaluación salarial competitiva, tanto más cuanto que la autonomía de la política monetaria y el manejo del tipo de cambio desaparecen en la UME, la cual se ha decantado además por unas férreas reglas de disciplina presupuestaria, resulta desequilibrado y equivocado. Ignora el papel de arrastre de la demanda sobre la propia oferta⁴. Como precisa el análisis keynesiano del acelerador, la relación entre oferta y demanda es circular y una insuficiencia de demanda produce paro y atonía de la inversión. Al igual, los pronunciamientos "progresistas" no pueden obviar que, aún más en un mundo con fuertes interrelaciones entre las economías, el proceso de retorno al pleno empleo mediante el incremento de la demanda efectiva requiere que la capacidad de producción sea reactiva al incremento de dicha demanda.

¿Cómo va a incidir todo ello en el devenir de Unión Monetaria Europea (UME)? ¿Qué reformas habrían de ser emprendidas para dotar de coherencia al euro, una moneda sin Estado que representa el proyecto de integración más avanzado de cuantos existen pero que resulta ser también el más divisorio debido a un entramado

⁴FITOUSSI, Jean-Paul (2011): "L'Europe a un problème politique, pas économique". *Alternatives Économiques*, Hors-série, 2° trimestre, pp. 10-11.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

institucional y económico insatisfactorio e incongruente? La Unión Monetaria, que culmina en Europa la tendencia a la mundialización, ha experimentado un fuerte giro ideológico. El proyecto deja de priorizar los compromisos sociales y se convierte, aprovechando la crisis irreversible del comunismo y la pérdida de identidad de la socialdemocracia, en un instrumento decisivo para cuestionar los pilares centrales del Estado social. El modelo social europeo habría pasado a ser una rémora para la competitividad y el desarrollo económico de Europa según los neoliberales y apologetas socialdemócratas de las "terceras vías" o "nuevos centros", una socialdemocracia incapaz de aportar unas respuestas diferenciadas de las del liberalismo ante los cambios de todo tipo que afectan al capitalismo global. Así, Draghi se equivoca en la relación causa-efecto al señalar que "la integración europea se ha debilitado por los populismos". Un constructo inacabado e incongruente ha desembocado en unas políticas de ajuste que han alimentado el auge de populismos y el sentimiento anti-europeo. La crisis económica y política de Europa evidencia que la Unión Monetaria se ha erigido en el proyecto más divisorio de Europa desde la posguerra.

MONEDA ÚNICA: UN CONSTRUCTO INACABADO Y UNA GOBERNANZA ECONÓMICA EQUIVOCADA

La creación del euro no ha ido acompañada por el asentamiento de aquellas instituciones que hubiesen facilitado que una región tan dispar como Europa funcionara eficazmente con una sola moneda. Su constitución ha sido supeditada a las reglas impuestas por Alemania. Prioridad absoluta ha sido concedida a la estabilidad de los precios respecto del crecimiento, prioridad ahora cuestionada debido al nuevo entorno de baja inflación persistente, y al ajuste presupuestario generalizado.

Cuando el proyecto fue concebido, se argumentó que iba a reforzar la solidaridad y aminorar las heterogeneidades entre los miembros de la zona euro debido al movimiento de capitales desde los países más desarrollados del Norte hacia la periferia del Sur. Se obvió, no obstante, que este movimiento, que ha sido efectivo y que ha contribuido a agravar la crisis financiera en muchos países de la Unión, siendo la economía española claro exponente de ello, ha podido inducir un uso improductivo de dichos capitales. Además, la prioridad concedida a un euro fuerte así como a la "estabilidad de los precios" ha reforzado aquellas economías más volcadas en una especialización sectorial fuera de precio. Su especialización en filiales industriales

⁵ Entrevista a Mario Draghi, *El País*, 30 de noviembre de 2016.

de gama alta les beneficiaba respecto de aquellos especializados en filiales de gama baja o media, cuya competitividad precio se veía lastrada por un euro fuerte en un contexto de gran apertura económica y comercial. Ahora, los diferenciales de productividad y de costes, que persisten entre el norte y el sur, no son susceptibles de ser corregidos mediante una alteración del tipo de cambio. Solo cabe, descartada la opción de una unión de transferencias, decantarse por un ajuste "real" basado en una dura restricción salarial y/o paro. La moneda única, salvo en el caso de Alemania, ha tendido a producir una desindustrialización de la mayor parte de las demás economías europeas.

En cuanto a la crisis de la deuda soberana europea, ha evidenciado la insuficiencia de los mecanismos de ajuste fiscal y presupuestario en la eurozona, agravando aún más las divergencias entre Estados. Han quedado al descubierto las debilidades de la gobernanza económica europea, incapaz de gestionar las múltiples interdependencias creadas entre los Estados miembros. Suplir las debilidades del constructo europeo requeriría que existiera una voluntad política destinada a constitucionalizar un gobierno económico de la Unión. Esta, en contra de la práctica actual que institucionaliza unas reglas vinculantes de gobernanza restrictiva, habría de recoger los intereses de los diversos Estados miembros y crear unas redes y mecanismos de solidaridad fiscal y financiera. En contra del reduccionismo soberanista, las debilidades del constructo europeo no radican en la transferencia de competencias desde el ámbito del Estado nación a un nivel superior, lo que afecta ciertamente a cuestiones de legitimación democrática, sino que reside en que dichas transferencias desembocan en la institucionalización de unas normas de gobernanza restrictiva y no cooperativa, es decir, una integración negativa.

La Unión Monetaria ha limitado el poder de regulación y actuación contracíclica de los Estados, más el de la periferia, pero no avanza en la constitucionalización de un gobierno económico europeo. El recorte de competencias de los Estados no es compensado por la emergencia de una regulación macroeconómica europea. Una idea cercana a la de Rodrik⁶ cuando señala que el conflicto entre democracia y mundialización es susceptible de agravarse si las limitaciones impuestas a las preferencias políticas de ámbito nacional no son compensadas por una "ampliación del espacio democrático a nivel regional/mundial". Y apunta que "Europa ya se halla del lado malo de esta frontera". ¿Es sostenible esta extraña coexistencia entre un federalismo monetario asimétrico y un tipo sui generis de confederalismo presupuestario?

⁶ RODRIK, Dani (2018): La mondialisation sur la sellette. Paris, De Broeck Supérieur, p. 66.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

¿Resulta congruente la integración de un espacio financiero sin verdadera Unión Bancaria (UBE)?

Desde Maastricht, la construcción europea se halla subordinada a una rigidez de actuación de la política presupuestaria que no se justifica por la lógica económica que subyace a una unión monetaria, una irracionalidad agravada por el endurecimiento de las reglas de disciplina asociadas al Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. La política presupuestaria pasa a ser procíclica, sobre todo en la parte baja del ciclo, lo que, como se ha observado en el transcurso de la mal llamada crisis de las deudas públicas, agrava las recesiones, sobrecarga la política monetaria e induce un ajuste regresivo en el mercado de trabajo así como una merma de las políticas sociales. Dicho Tratado, que fija un objetivo de equilibrio presupuestario mediante contención del gasto, institucionaliza una gobernanza basada en actuaciones nacionales restrictivas obviando que una política presupuestaria equilibrada debe combinar regla con discrecionalidad⁷. Los Estados de la UME han perdido gran parte de su capacidad de estabilización del ciclo en sus fases adversas sin que se potencien las herramientas presupuestarias a nivel de la Unión.

"Los Economistas aterrados no son unos fanáticos del déficit, y menos aún unos adversarios de la coordinación de las políticas económicas en Europa... Lo que hace inaceptable las reglas de disciplina presupuestaria impuestas por el Pacto, además de su carácter automático y antidemocrático, es que se insertan en un contexto institucional de competencia fiscal, social y ecológica exacerbada y de dominio de la industria financiera, lo que las traduce de forma cuasi automática en precariedad, paro y recorte de las protecciones sociales para las poblaciones".

La zona euro rehúsa construirse en una unión de transferencias, incongruencia mayor en cualquier unión monetaria. Así, queda descartada la propuesta solidaria de los eurobonos, lo que requeriría que fuera aceptado a medio plazo el horizonte de una verdadera unión presupuestaria y política. Un objetivo inalcanzable al primar los Estados sus intereses nacionales y al mostrarse renuentes a ello los Estados ricos de la Unión. La eventual emisión de eurobonos resulta, no obstante, problemática toda vez que recortaría aún más la soberanía fiscal de cada Estado al quedar cada uno de ellos comprometido con la gestión de las finanzas públicas de los

⁷La verdadera "regla de oro" de las finanzas públicas justifica que los gastos de inversión sean financiados mediante el endeudamiento. Dichas inversiones son utilizadas durante muchos años y son generadoras de una riqueza que permitirá posteriormente estabilizar o reembolsar la deuda.

⁸ CORIAT, Benjamin; COUTROT, Thomas, LANG, Dany; STERDYNIAK, Henri (2012): *L'Europe mal-traitée*. Paris, Les liens qui libèrent, pp. 92-93.

demás, así como con una eventual financiación de los miembros menos responsables. Una opción, por lo tanto, casi imposible de contemplar sin previa Unión Política. Al seguir involucrando en la integración europea tanto a los Estados como a la propia Unión, se trata, según términos de Aglietta y Leron, de impulsar la "integración positiva" respecto de la "integración negativa", articulación de una doble democracia. Europa necesita erigirse en una potencia pública dotada de su propia capacidad presupuestaria y los Estados miembros han de recuperar su capacidad presupuestaria. En su opinión, la democracia europea permitiría, mediante presupuesto europeo, revitalizar la vida democrática en los Estados miembros de la Unión.

Resulta, sin embargo, un error arraigado confundir soberanía con independencia. Los ciudadanos no recuperarán una mayor autonomía porque sus gobiernos puedan formalizar leyes o pretendan alejarse del "férreo" control asociado a las instituciones comunitarias. La supuesta capacidad para adoptar decisiones de forma independiente no garantiza que se esté realmente ejerciendo un control sobre los acontecimientos que condicionan la vida de los ciudadanos. En efecto, su lógica escapa, con frecuencia, a esa falsa autonomía del proceso de toma de decisiones nacionales. La independencia resulta formal en un mundo en el que las relaciones económicas se globalizan y ya no garantiza una soberanía real. Aglietta y Leron⁹ consideran que rige una "integración negativa" mediante imposición de unas reglas rígidas y de una disciplina de mercado que limitan y condicionan la capacidad de acción de los Estados miembros, respecto de una "integración positiva" que remite a la existencia de un espacio público y político de ámbito europeo. Señalan que la creación de la moneda única no solo ha instituido una política monetaria federal sino que, más fundamentalmente, "ha modificado la arquitectura del sistema político europeo al romper el vínculo orgánico entre el soberano político y la moneda. Esta ruptura ha transformado las relaciones entre los países miembros de la zona euro en un juego de suma negativa"10. Los países de la zona euro se hallan en situación de ser unos Estados federados huérfanos de un Estado federal, lo que impide una unión de transferencias. Esa limitación sustenta los simplismos y demagogias de los populismos y nacionalismos europeos.

⁹ AGLIETTA, Michel; LERON, Nicolas (2017): *La doublé démocratie: une Europe politique pour la croissance.* Paris, Seuil.

¹º AGLIETTA, Michel; LERON, Nicolas (2017): La doublé démocratie: une Europe politique pour la croissance. Paris, Seuil, p.13. Entienden por juego de suma negativa un juego en el que hay más que perder que ganar. Obviamente ello depende de los Estados miembros. Algunos han sabido extraer máximas ganancias de la UEM y otros han profundizado en sus desequilibrios y retroceso relativo.

POLÍTICA MONETARIA ÚNICA Y GOBERNANZA ECONÓMICA EUROPEA

La crisis de las deudas soberanas ha reforzado el papel del BCE, entidad "supranacional" sustraída por los Tratados al control de los gobiernos. Se ha creado una entidad federal de primer orden en un espacio político que no es federal, y la coexistencia de dos niveles interdependientes de soberanía del espacio monetario¹¹, el nacional y el supranacional, puede ser fuente de fricción. El hecho de que el BCE no sea un prestamista de último recurso de los Estados, concebido como un freno institucional para que éstos no pudiesen emitir excesos de deuda, hace que el sistema financiero europeo esté "privado de uno de sus elementos esenciales: una deuda pública sin riesgo, necesaria al buen funcionamiento de los mercados y a la existencia de una curva de tipos de interés estable"12. Pero, al evidenciar la crisis de las deudas soberanas el bucle entre deuda y sostenibilidad del sistema financiero, el BCE, tras los errores cometidos entre 2009 y 2011, se ha auto-atribuido la competencia de redefinir sus propias competencias, "tratándose indudablemente de un acto soberano"13. Tan profundos resultan los cambios que las operaciones principales de financiación, subastas semanales de liquidez, han sido desplazadas por operaciones no convencionales. La contrapartida a este mayor activismo reside en que queda sobrecargada la política monetaria, eludiendo la necesidad de un mix más equilibrado de los diversos componentes de la política económica. Sus actuaciones han sido tanto más contundentes cuanto que las nuevas condiciones de acumulación han transformado en obsoleta su concepción de la estabilidad monetaria al cambiar radicalmente los mecanismos de transmisión de la inflación que, debido a la concatenación de muchos factores, ha dejado de ser un peligro a corto y medio plazo14.

Ahora, ironía de la Historia, al estar expuestas las economías desarrolladas al riesgo de deflación, los guardianes de la ortodoxia desean trasladar unos estímulos a la economía para crear cierta inflación. Pero esa política monetaria ultra-acomodaticia, que persigue también una depreciación del euro, es susceptible de desatar, vía mercado de bonos, un nuevo período de inestabilidad financiera¹⁵. El problema, una vez han llevado los bancos centrales al límite su poder de crear dinero, es que,

¹¹ AGLIETTA, Michel; LERON, Nicolas (2017): La double démocratie. Paris, Seuil, p. 55.

¹² JEFFERS, Esther; LE HERON, Edwin; PLIHON, Dominique (2013): «Pour une banque centrale européenne au service de l'intérêt général», en Les Économistes Atterrés (ed.): *Changer l'Europe*. Paris, Les Liens qui Libèrent, p. 251.

¹³ AGLIETTA, Michel; LERON, Nicolas (2017): *La double démocratie*. Paris, Seuil, p. 85.

¹⁴ RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco (2010): *Crisis de un capitalismo patrimonial parasitario.* Madrid, Los Libros de la Catarata, pp. 103-109.

¹⁵ ARTUS, Patrick (2018): «L'excès de gourmandise conduit à des politiques criminelles», en: KERDE-LLANT, Christine: *Le suicide du capitalisme*. Paris, Robert Laffont.

como señalara Paul Volcker, "el poder de crear sea a la postre el poder de destruir", tanto más cuanto que la banca de la zona euro resulta muy vulnerable a los tipos negativos. El dilema actual al que están confrontados los bancos centrales podría formularse en los términos siguientes: anticiparse a la formación de burbujas mediante una política monetaria restrictiva o dejar que ésta crezca, porque mantener tipos bajos resultaría favorable para el crecimiento, y proceder a "limpiar" y recoger los trastos rotos cuando estalle la burbuja. ¿Cómo reaccionaría el precio de la deuda y bonos corporativos a la subida de los tipos de interés si se produjera, hipótesis poco factible, una subida de la inflación? Quedarían atrapados los grandes inversores institucionales. La renta "fija" ha devenido un activo de riesgo que dificulta dar pasos en la normalización de la política monetaria.

Además, las autoridades norteamericanas redescubren las bondades del neomercantilismo y abogan por un dólar más débil. Así, la Fed, cediendo finalmente a las presiones de Trump, acordó rebajar su tipo de intervención a finales de julio de 2019. Lo dejaba en una horquilla del 2%-2,25%. Una medida no justificada desde el punto de vista económico destinada a depreciar el dólar y retrasar la entrada en fase de desaceleración de la economía estadounidense, que se halla ante su período más largo de expansión. Ello dificulta la labor del BCE para alcanzar su objetivo de inflación y mejorar la competitividad precio de los países de la eurozona. Las crecientes incertidumbres mundiales, incluido el *brexit*, la desaceleración en la zona euro, las debilidades del sistema financiero, la ralentización alemana al sufrir sus exportaciones los efectos de la guerra comercial, las derivas del gobierno italiano, un cúmulo de factores que impiden al BCE acometer un gradual retorno a la normalización de la política monetaria.

Los temores a una nueva recesión, perjudicial para la frágil credibilidad del euro, han llevado al BCE a anunciar un nuevo programa de compra masiva de bonos públicos y corporativos e inyección de liquidez¹⁶. No parece que la política monetaria, que sigue operando en estado crítico de soberana soledad, sea suficiente para transmitir de forma efectiva sus impulsos a la economía real. Es más, las crecientes in-

¹⁶ La nueva barra de liquidez se iniciaría en septiembre de 2019 y concluiría teóricamente en marzo de 2021, teniendo cada una de las subastas trimestrales un vencimiento de dos años. Relanzar la compra masiva de deuda pública plantea un problema, toda vez que deberían ser alteradas las reglas. Existen dos límites a la compra de bonos: la contribución al capital del BCE y el 33% de bonos de un mismo emisor. Suponiendo que el BCE quiera comprar más bonos italianos, necesita comprar todavía más bonos alemanes. Sin embargo, éstos escasean y ya se adquieren en el mercado a tipo negativo. Una opción posible consistiría en eludir la participación en el capital del BCE y considerar únicamente el volumen de deuda viva. Una opción que beneficiaría a los países más endeudados pero poco factible desde el punto de vista político.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

certidumbres económicas llevan al BCE a debatir la posibilidad de colocar los tipos de interés en negativo, es decir, pagar a los bancos por prestar dinero, un experimento ya probado en Japón desde 2016, con escaso resultado en términos de crecimiento o de "reflación". Se puede intuir que el BCE está cruzando la línea entre la política monetaria y fiscal. Asimismo, el problema central de los bancos ya no es la falta de liquidez para conceder préstamos a la economía. Las medidas impulsadas por el BCE aspiran a atajar el problema de la restricción crediticia desde el lado de la oferta cuando el escaso crecimiento del crédito responde al propio proceso de desendeudamiento privado y a problemas desde la demanda. Luego, la permanencia prolongada de los tipos de interés en cero o en negativo traba la gestión del ciclo económico.

La política monetaria, muy sobrecargada, estaría casi incapacitada para hacer frente a un nuevo enfriamiento de la economía. Ha entrado en la fase actual del ciclo económico en una fase de rendimientos decrecientes y prolongar las políticas ultra-expansivas plantea más problemas futuros a la estabilidad financiera de los que es susceptible de resolver a corto plazo¹⁷. Pero el BCE se ve presionado a actuar, aunque los resultados de su política vayan a ser muy limitados en términos de crecimiento, debido a las múltiples limitaciones de tipo no monetario que atenazan a la eurozona. Si la política económica y fiscal no acompañan, la política monetaria, por muy expansiva que sea, tiene imposible reanimar la economía europea inmersa en lo que muchos autores consideran, debido a la acumulación de una serie de factores estructurales (desendeudamiento, envejecimiento, terciarización, agotamiento de las ganancias de productividad no inducida por las nuevas tecnologías, insuficiencia crónica de demanda etc.), un estado de "estancamiento secular" que, por problemas de espacio, me veo impedido a analizar en esta contribución¹8.

Estas limitaciones de la política monetaria revelan el carácter incompleto de una unión monetaria que se rige por una mala gobernanza. Evitar una tercera recesión requeriría, como mínimo, respuesta necesaria si bien insuficiente debido a las limitaciones estructurales que traban la acumulación en esta nueva fase del capitalismo, que se fuera institucionalizando un gobierno económico en la eurozona tocada, además, por una crisis política asociada al resurgir de los nacionalismos, rancios soberanismos y nacional-populismos. Los trabajos para reformar la UE se van a desenvolver en un contexto muy convulso, más aún tras el *brexit*, que demuestra el

¹⁷ LAROSIÈRE (de), Jacques (2017): Les lames de fond se rapprochent. Paris, Odile Jacob, p. 68.

¹⁸ Solo me queda esperar que, agotando la paciencia de los responsables de *Gaceta Sindical*, y más aún de sus lectores, tengan a bien volver a invitarme en el futuro para profundizar en dicha reflexión.

carácter inviable de las vías nacionalistas en un mundo abierto, y las incertidumbres imperantes en Italia. Sin embargo, el ascenso de estas fuerzas también puede ser un acicate para profundizar en las necesarias reformas de la Unión Monetaria.

DOTAR LA UNIÓN MONETARIA DE UNA MAYOR COHERENCIA

La elección de Macron, más por temor a la "otra" que por méritos propios, llevó a revitalizar el debate sobre las reformas que habrían de ser emprendidas para impulsar un "gobierno económico de la eurozona". Su programa de inspiración muy liberal en lo interno necesitaba apoyarse sobre una mayor ambición europea. Tras reiterar en su primera visita a Berlín como presidente, el día siguiente de su investidura, que nunca ha defendido los eurobonos¹9 al no ser partidario de "mutualizar las deudas del pasado", y que "los países que no hagan lo que tengan que hacer, deben responsabilizarse por ello", afirmaciones destinadas a despejar los temores alemanes, adelantaba su propuesta de acelerar la creación de una unión fiscal de la eurozona. Serían ampliados la envergadura y cometidos de un presupuesto común²º financiado con una parte de la recaudación impositiva de los países miembros, lo que permitiría a algunos países aumentar la inversión en infraestructura sin infringir los límites de las políticas fiscales. Aunque resulta inviable a medio plazo una unión europea de tipo federal, una comunidad política solo puede existir si operan transferencias del centro hacia la periferia.

Así pues, la existencia de un verdadero presupuesto comunitario, que retornaría margen de maniobra fiscal a los Estados miembros, financiado, aparte de por contribuciones de los Estados miembros, mediante una tasa sobre las transacciones financieras y una tasa sobre la emisión de gases contaminantes, es una condición previa para ir asentando una Europa política. Este presupuesto, que no supone hacer de la eurozona una "unión de transferencias", podría destinarse a financiar un seguro de paro europeo, caso de que la coyuntura económica experimentara un fuerte deterioro que afectase con más intensidad a algunas economías de la eurozona. Se vería reforzado el grado de cohesión económica y social de la UME. Aun cuando los estabilizadores automáticos seguirán siendo el primer amortiguador a nivel nacional, las políticas presupuestarias nacionales habrían de verse secundadas en la zona euro por un mecanismo de estabilización de tipo federal.

¹⁹ Bruselas deja el debate de los eurobonos (un activo seguro común) para después de 2025.

²⁰ En su ya famoso discurso de La Sorbonne del 26 de septiembre de 2017, propone tres funciones principales a este presupuesto común: financiar inversiones de futuro, proporcionar una asistencia financiera de urgencia y tener capacidad para responder a las crisis económicas. Contrapartida a ello sería el respeto de unas reglas comunes en materia fiscal y social.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

Esta propuesta no suscita grandes entusiasmos en Alemania, temerosa de que un gran presupuesto de la eurozona no se gaste con responsabilidad y postergue los ajustes fiscales nacionales. Considera que la tributación y el gasto público siguen siendo prerrogativas nacionales no transferibles sin previa unión política, un objetivo obviamente inalcanzable. ¿A qué se reduce el concepto de unión presupuestaria si las potencias acreedoras de la eurozona descartan una unión de transferencias? La posición renuente alemana, tanto en lo que se refiere a ampliar la dotación y cometidos del presupuesto como en lo referido a crear la figura de un superministro europeo, es secundada por Holanda, Irlanda, Dinamarca, Suecia, Finlandia, Estonia, Letonia y Lituania ("Nueva Liga Hanseática"). Exigen más reformas estructurales para cumplir con el Pacto de Estabilidad y menos presupuesto europeo.

Francia y Alemania anunciaron a bombo y platillo una propuesta que llevarían al Eurogrupo de diciembre de 2018. Adelantaron su voluntad de impulsar la arquitectura de unas cuentas destinadas a fomentar la competitividad de los Estados miembros así como aptas para actuar como estabilizador en tiempos de crisis. Todo apuntaba a una nueva operación cosmética reducida a elevar los gastos comunitarios afectados a las inversiones en I+D+i y formación en "capital humano". Además, pese a la escasa ambición y recursos movilizados, vencer las reticencias de muchos miembros del norte, llevaba a que para acceder a esos fondos, los Estados habían de cumplir con aquellas "obligaciones" de rigor fiscal recogidas en el marco europeo. Una vez más un parche para tapar un gran socavón en el entramado de la moneda única. De hecho, el Eurogrupo se atascó. Los ministros de Economía y Finanzas alcanzaron un acuerdo de mínimos: creación de una red de seguridad pública para financiar el Fondo Único de Resolución bancaria si éste se queda sin dinero para reflotar una entidad, medida ya acordada en lo sustancial en 2013. Quedaba descartado el elemento más sensible de la Unión Bancaria, destinada a absorber futuros shocks adversos y romper el nexo entre balances bancarios y deudas soberanas, aquel referido a la creación de un Sistema Europeo de Garantía de Depósitos. Al seguir ausente esta pieza clave de la Unión Bancaria Europea, caso de que la próxima crisis alcance el balance de los bancos, el peso de la intervención seguirá recayendo en lo fundamental sobre cada Estado miembro. Los gobernantes comparten de forma retórica el objetivo de romper el círculo entre riesgo bancario y deuda soberana, sin proyección real.

En cuanto al pronunciamiento en torno a las herramientas del Mecanismo Europeo de Estabilidad, llamado a ser a nivel europeo algo parecido al FMI y destinado a apoyar bajo estricta condicionalidad a países en crisis, seguía siendo genérico y propagandístico. Los líderes de la Unión acordaron dar un modesto paso adelante, lo mínimo para que Macron, muy tocado por la movilización de los *gilets jaunes*, movimiento que refleja un profundo malestar social y político, pudiese salvar la cara. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno acordó no abandonar la idea de un "presupuesto" de la zona euro, pero rebajando mucho su sustancia. Los jefes de Estado y de Gobierno se comprometieron a esbozar la arquitectura de un fondo para la "convergencia" y la "competitividad" destinado a los miembros de la moneda única, dotado con unos 50.000 millones de euros. Una cuantía insignificante. Además, los países del norte, liderados por Holanda, han impuesto su visión según la cual ese instrumento, vaciado de contenido sustantivo, no puede erigirse en arma anti-crisis. No se ha producido ningún avance significativo en la reunión del Eurogrupo mantenida el 13 de junio de 2019. Se cerró un "acuerdo" de principios sobre el presupuesto de la zona euro pero los ministros de Economía y Finanzas no precisaron ni su cuantía ni modalidades de financiación. Al igual, se reiteró que solo sufragaría, en lo fundamental, reformas estructurales.

Las reticencias de España llevaron finalmente a introducir un *mix* reformas-inversiones, si bien quedó descartada su propuesta de introducir cierto aspecto anticíclico a ese instrumento así como la ambición propagandística del gobierno de Sánchez de contar con un seguro de paro europeo. Nada muy novedoso respecto de los fondos afectados en presupuestos anteriores a la llamada convergencia y competitividad de los países de la moneda única. Un avance menor reside en que la cofinanciación nacional podría variar según la situación económica de un país. Caso de crisis profunda, el país quedaría exento de proceder a sus aportaciones. En lo sustancial quedan excluidas nuevas transferencias fiscales destinadas a amortiguar futuros shocks económicos adversos. Únicamente se mencionaba el apoyo a la inversión y reformas. En cuanto a su financiación, se vincula al presupuesto europeo que deberá ser negociado para el periodo 2021-2027 y que no augura adelantos en cuanto a dotar a la eurozona de una mayor coherencia económica.

El nuevo instrumento no tiene capacidad de estabilización del ciclo, ni avanza en la vía de la transición energética y tampoco permite detener el proceso de desertificación industrial. Y, desde luego, ninguna ambición respecto del planteamiento defendido por Blanchard, ex Economista Jefe del FMI, en Sintra, el 17 de junio de 2019. En su opinión, se necesita un presupuesto expansivo europeo financiado con eurobonos. La reducción de la deuda habría pasado a ser "menos urgente que antes" debido a los bajos tipos de interés que rebajan el coste de la deuda pero limitan también el margen de acción de la política monetaria. Sacar a Europa del riesgo de "estancamiento secular" obligaría a volcar los esfuerzos sobre la política presupuestaria. Se trata, en su opinión, de sostener una demanda demasiado "floja" que aleja el crecimiento real del potencial y se necesita "invertir en el futuro". Así, defendió la "regla de oro" que consiste en detraer del cómputo del déficit público las inversiones públi-

La Unión Monetaria: políticas económicas...

cas productivas. La Unión habría de poseer un instrumento común, gestionado por una autoridad política común. Pero aceptar un presupuesto común supone aceptar, de hecho, transferencias entre países, que benefician a los países más tocados por la crisis. Algo para lo que no están preparados los gobernantes y ciudadanos de la eurozona. Asimismo, los gobernantes rechazan una mutualización total o parcial de las deudas europeas. De ahí que naciera muerta la idea de la Comisión, formulada a mediados de mayo de 2018, de crear un tipo de *eurobono light* (*Sovereign Bond-Backed Securities*).

Las deudas públicas de los Estados miembros siguen siendo activos de riesgo diferenciado, algo poco compatible con una verdadera Unión Monetaria. Según la doctrina alemana, la prima de riesgo impulsa a los Estados a modificar la orientación de sus finanzas y política económica para recortar un déficit nacional "excesivo" y/o un nivel de deuda "inasumible". Mientras el proyecto galo hace hincapié en una mayor solidaridad entre Estados, una coordinación de las políticas económicas y una mayor armonización fiscal y social, el proyecto liderado por Alemania sigue poniendo el acento en la responsabilidad nacional de los Estados miembros así como en el respeto a unas reglas mecánicas y disciplina de los mercados. ¿Puede la economía líder de la eurozona continuar declarándose defensora de una Europa fuerte, proceso del que ha extraído los máximos beneficios, y seguir rechazando la creación de una unión de transferencias que contribuya a cerrar el foso Norte-Sur agrandado tras la integración monetaria? ¿Esperará la Unión la próxima crisis para crear los instrumentos requeridos por una unión monetaria para que ésta no sea un instrumento permanente de crisis económica y política? Todo apunta sin embargo a que la creación de un embrión de presupuesto común, con capacidad de estabilización macroeconómica y susceptible de derivar a la larga en un Tesoro europeo habilitado para emitir eurobonos, no se produciría antes de 2025... o las calendas griegas, suponiendo que la zona euro sea capaz, en su actual configuración, de soportar una nueva crisis susceptible de derivar en recesión. Las ciudadanías han de interiorizar que el gobierno económico europeo, por necesario que sea, nunca podrá existir realmente y ser operativo sin una importante transferencia de soberanía al nivel superior.

Europa necesita también retornar a unos sistemas fiscales nacionales más equitativos y progresivos y se han de crear unos impuestos de ámbito europeo para acometer un plan paneuropeo de inversiones, dotado de recursos muy superiores al conocido como Plan Juncker, que permitiera atenuar la desindustrialización de Europa. Ello requeriría, además, proceder a una reforma en profundidad de la política de la competencia que impide cualquier política industrial adaptada a las nuevas condiciones de producción y sesga contra la constitución de "campeones" europeos.

La fe ciega de los dirigentes europeos en el llamado "libre mercado", la fobia de los eurócratas a todo lo que huele a intervencionismo estatal, impiden que se constituyan empresas de dimensión suficiente para alcanzar las necesarias economías de escala y competir con los gigantes norteamericanos y chinos.

CONCLUSIONES

Europa, debido a la propia lógica de acumulación así como a problemas globales que trascienden el marco del Estado-nación, se impone más como necesidad que como deseo. En un mundo dominado por dos grandes actores globales, Estados Unidos y China, una realidad que evidencia la actual "querra comercial" y "guerra de las divisas", la integración europea se antoja más necesaria que nunca. Pero el entramado de la moneda única presenta múltiples grietas. Sus lagunas hacen que la Unión sea incapaz de encarar y resolver dichos problemas, adquiriendo un peso creciente aquellos referidos a los movimientos migratorios y necesaria transición energética. Aún más grave, la crisis financiera y la de las deudas soberanas han evidenciado que no solo la UME no es un dique de contención contra las crisis sino que puede ser un catalizador de las mismas al profundizar en las desigualdades, lo que según Fitoussi²¹ no es casualidad sino el "fruto envenenado de una concepción particular de la "virtud económica" que coloca en el corazón de las políticas públicas a la competencia fiscal y social". Consecuencia de ello es el cuestionamiento creciente del Estado del bienestar, tanto más cuanto que el sistema fiscal tiende a una estructura crecientemente regresiva. Lo que obliga al Estado, salvo tasas de crecimiento álgidas, comprometidas por la propia política de desinflación salarial competitiva así como paro y precariedad laboral, a suplir la insuficiencia fiscal por el endeudamiento.

Por condicionantes ideológicos asociados al auge del neoliberalismo y debido a limitaciones políticas, el proyecto de Unión Monetaria, constructo inacabado que parece pensado para un mundo sin crisis, ha privilegiado una gobernanza económica basada en el respeto estricto a unas reglas restrictivas e irracionales, herederas de la concepción ordoliberal alemana. La viabilidad del proyecto requiere, sin embargo, otra concepción y que sean creados los instrumentos que permitirían institucionalizar un gobierno económico de la Unión de naturaleza federalizante, es decir, dotado de legitimidad democrática. La alternativa a ello puede ser una ruptura del euro, some-

²¹ FITOUSSI, Jean-Paul (2013): Le théorème du lampadaire. Paris, Les Liens qui Libèrent, p. 106.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

tido a cualquier movimiento disruptivo, y el desbordamiento de las derechas nacionalistas y populismos. Europa padece también un problema de naturaleza más política que económica.

La mundialización e integración monetaria en la zona euro cuestionan el poder del Estado-nación gradualmente desplazado hacia el "políticamente incontrolable espacio global"22 mientras que la capacidad de acción política es incapaz de abarcar la escala planetaria y queda recluida a un ámbito local. ¿Significa ello su caducidad? Una conclusión apresurada toda vez que, como se ha observado, los poderes públicos han asumido el papel protagonista en el rescate de la economía y de los sistemas financieros tras la Gran Recesión. Si bien la globalización ha alterado las formas clásicas de gobernanza económica, el Estado-nación sigue siendo la única fuerza con capacidad normativa y medios suficientes para atenuar los problemas creados por los mercados. Solo él tiene la fuerza suficiente en la eurozona para salvar la democracia, a no ser que vayan surgiendo instituciones supranacionales que, tras asumir las transferencias de competencias desde el ámbito de los Estados naciones, sean suficientemente fuertes y estructuradas para regular los mercados y gobernar la economía europea. Mantener erguidas las vigas de la democracia requiere que al ser transferidos los elementos centrales de la política económica de los Estados miembros, la contrapartida radique en construir paulatinamente una nueva soberanía democrática de tipo federal, un concepto sui generis de democracia que supone la coexistencia de varios demos.

"Las instituciones de Europa colocan bajo tutela a los gobiernos nacionales, sin permitir por ello la emergencia de un gobierno europeo... Los países miembros de la zona euro se hallan en situación de ser unos Estados federados huérfanos de un Estado federal. Habríamos podido imaginar, puesto que la soberanía aborrece el vacío, que la evolución natural llevaría a la creación progresiva de un gobierno europeo. Se tiene la sensación en la actualidad de asistir a una dinámica inversa, que consiste no ya en incrementar la soberanía europea sino en limitar aún más la de los Estados miembros"²³.

El auge de los varios populismos, soberanismos, nacionalismos y varios micronacionalismos, que han capitalizado políticamente los efectos derivados de la mala gobernanza económica europea, hace difícil concebir tal proceso como realizable, por lo menos a medio plazo. Sin embargo, el imperativo democrático europeo es ne-

²² BAUMAN, Zygmunt (2017): Tiempos líquidos. Barcelona, Tusquets.

²³ FITOUSSI, Jean-Paul (2013): Le théorème du lampadaire. Paris, Les Liens qui Libèrent, pp. 128-129.

cesario para contener la pujanza de estos movimientos que abocan al continente a un futuro peligroso en lo económico, social y político. Cabe no olvidar que el proyecto de integración, más allá de sus objetivos económicos, fue diseñado para trascender el sistema de Estados naciones que tan desastroso demostró ser en la primera mitad del siglo XX. Reformular los nexos entre la economía y la política es tarea ineludible, si de lo que se trata es de ampliar el espacio de las solidaridades intracomunitarias, reducir las desigualdades y proteger la democracia de las aspiraciones y experimentos suicidas.

En cuanto a las izquierdas europeas, carentes en estos momentos de proyecto ante los grandes cambios estructurales que se han producido y los que se avecinan, les incumbe renovar y reconducir sus compromisos con las instituciones democráticas rehuyendo de su tentación acomodaticia con cualquier expresión nacionalista excluyente. Los "pequeños" nacionalismos no son humanamente más progresistas por ser "pequeños". También le incumbe reformular un proyecto de integración monetaria que ha hecho suyo y ha desembocado en que se difuminen sus señas de identidad respecto de lo que se consideraban las "políticas conservadoras". Más allá de las limitaciones económicas, se halla planteado el problema del grado de lealtad o compromiso de cada Estado y de sus ciudadanos hacia la idea europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGLIETTA, Michel (2012): Zone euro: éclatement ou fédération. Paris, Michalon.

AGLIETTA, Michel; BRAND, Thomas (2013): *Un new deal pour l'Europe.* Paris, Odile Jacob.

AGLIETTA, Michel; LERON, Nicolas (2017): La doublé démocratie: une Europe politique pour la croissance. Paris, Seuil.

ARTUS, Patrick; VIRARD, Marie-Paule (2017): Euro: par ici la sortie? Paris, Fayard.

BAUMAN, Zygmunt (2017): *Tiempos líquidos*. Barcelona, Tusquets.

BEZBAKH, Pierre (2019): *Inflation et désinflation.* Paris, La Découverte.

CORIAT, Benjamin; COUTROT, Thomas, LANG, Dany; STERDYNIAK, Henri (2012): L'Europe mal-traitée. Paris, Les liens qui libèrent.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian (2016): *Ce cauchemar qui n'en finit pas: comment le néolibéralisme défait la démocratie.* Paris, La Découverte.

DELATTE, Anne-Laure (2018): "La zone euro en crise existentielle", en *L'économie mondiale 2019.* Paris, La Découverte.

FITOUSSI, Jean-Paul (2004): La democracia y el mercado. Barcelona, Paidós.

FITOUSSI, Jean-Paul (2013): *Le théorème du lampadaire*. Paris, Les Liens qui libèrent.

La Unión Monetaria: políticas económicas...

- GORDON, Robert (2014): "The Turtle's Progress: Secular Stagnation Meets the Headwings", en TEULINGS C; BALDWIN R.: Secular Stagnation: Facts, Causes and Cures, A VoxEU.org Book, CEPR Press.
- GRAUWE, Paul; JI, Yuemei (2018): "L'avenir de l'euro". Revue de l'OFCE, nº 158.
- HABERMAS Jürgen (2012): "Hoy, más que nunca, Europa es un proyecto constitucional". *Política Exterior*, nº 150, noviembre-diciembre.
- KERDELLANT, Christine (2018): Le suicide du capitalisme. Paris, Robert Laffont.
- KING, Mervyn (2016): El fin de la alquimia. Barcelona, Ediciones Deusto.
- LAROSIÈRE (de), Jacques (2017): Les lames de fond se rapprochent. Paris, Odile Jacob.
- LASSALLE, José María (2017): Contra el populismo. Barcelona, Debate.
- OGIEN, Albert; LAUGIER, Sandra (2017): *Antidémocratie*. Paris, La Découverte.
- RAGOT, Xavier (2019): Civiliser le capitalisme. Paris, Fayard.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco (2015): *Eurozona: "dilema" crecimiento blando/recesión*, Thomson-Reuters, 2015.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco (2017): *Gobernanza económica de la zona euro.* Sevilla, Athenaica.
- RODRÍGUEZ ORTIZ, Francisco (2018): Europa: entre el estancamiento, la recuperación, los nacionalismos y el populismo. Sevilla, Athenaica.
- Rodrik, Dani (2018): *La mondialisation sur la sellette.* Louvain-la-Neuve, De Boeck Supérieur.
- ROSANVALLON, Pierre (2007): La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza. Buenos Aires, Manantial.
- STREECK, Wolfang (2017): ¿Cómo terminará el capitalismo? Madrid, Traficantes de sueños.
- WOLF, Martin (2014): *La gran crisis: cambios y consecuencias.* Barcelona, Ed. Deusto.

Alejandra Ortega

La frontera sur de la Unión Europea y el trabajo decente: la Unión por el Mediterráneo¹

¹ Gran parte de este artículo se nutre de numerosos informes y análisis realizados durante esta década por el área de Países Árabes, África y Asia de la Secretaría confederal de Internacional y Cooperación de CCOO (SIyC CCOO).



Bouquet d'oeillets blancs. Anna Boch.

Hace una década en esta Gaceta analizamos la génesis del Proceso de Barcelona y de la UPM, el papel de la sociedad civil y del sindicalismo en el proceso². En aquel 2009 no imaginábamos el calado de las profundas modificaciones políticas, sociales y económicas que se iban a dar en los países del Norte de África y Oriente Medio en 2011. Muchas preguntas quedaron sin respuesta. Otras obtuvieron la menos deseada. Aquí revisaremos lo sucedido ante los nuevos y graves desafíos políticos en la región, muy especialmente en lo relativo al Trabajo Decente.

²ORTEGA FUENTES, Alejandra: "Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo", *Gaceta Sindical*, 2009, nº. 13, pp. 187-198.

UNA DÉCADA DE PROTESTAS POR LA LIBERTAD, LA IGUALDAD Y LA JUSTICIA SOCIAL³

L 17 de diciembre de 2010 el joven diplomado universitario Mohamed Bouaziz se autoinmoló en Sidi Bouzid (Túnez) en señal de protesta por su situación laboral y administrativa. Pocas personas pudieron pensar que este hecho iba a ser el catalizador de un enorme movimiento de protesta popular que 28 días después, el 14 de enero de 2011, iba a acabar con el derrocamiento del dictador tunecino, Zine El Abidine Ben Alí⁴, y contagiarse a un gran número de países árabes.

Otros 28 días después del derrocamiento de Ben Alí, el dictador egipcio Hosni Mubarak dimitía ante otro movimiento masivo de protesta pacífica de la población el 25 de enero de ese mismo año⁵.

³ Libertad, igualdad y justicia social fue el lema del Congreso fundacional de la regional árabe de la Confederación Sindical Internacional (Arab Trade Union Confederation, ATUC) que tuvo lugar en Ammán (Jordania) los días 1 y 2 de octubre de 2014. Desde entonces mantiene su sede en la capital jordana y coordina la actividad con sus afiliadas árabes en el resto de los países. En los diferentes Foros de diálogo social y Conferencias de Ministros de Empleo de la UPM, ATUC ha sido, junto con la Confederación Europea de Sindicatos (CES) por las afiliadas europeas, la interlocutora sindical de la región árabe. Su segundo congreso tuvo lugar en Marrakech (Marruecos) en octubre de 2018.

⁴ Ben Alí (1936-2019) llegó al poder en Túnez el 7 de noviembre de 1987 tras destituir al anterior presidente, Habib Bourguiba, en un golpe de Estado. Estableció una dictadura que se prolongó durante más de veintitrés años hasta el 14 de enero de 2011. Exiliado en Arabia Saudí, donde murió el 19 de septiembre de 2019, fue juzgado *in absentia* por numerosos cargos de violación de derechos humanos, tortura y corrupción. Sin embargo, falleció en su exilio saudí. El gobierno tunecino no consiguió que su homólogo saudí facilitara los trámites de extradición a Túnez en esos ocho años.

⁵ SlyC CCOO, "Notas de un viaje sindical al Túnez democrático", 2011.

La reacción en cadena que llegaría al resto de los países árabes y que perdura hasta nuestros días con dispares resultados iba a modificar para siempre las relaciones de la UE con su frontera sur, pondría en tela de juicio los numerosos acuerdos políticos y económicos llevados a cabo con las diferentes dictaduras en épocas anteriores y cuestionaría aún más el papel de la UPM y de sus miembros en torno al Mediterráneo. Además la situación traería numerosas crisis de diferente naturaleza, aún sin resolver en nuestros días, que se desencadenaban conforme el mapa de los gobiernos árabes se iba resquebrajando con el paso de los meses.

A todas luces era evidente que la estrategia de la UE hacia los países del Mediterráneo con el impulso de Francia, España e Italia, entre los países con más intereses y vínculos con la región, no habían cumplido sus objetivos iniciales en el llamado Proceso de Barcelona. Las relaciones se habían caracterizado por una relación cercana con los regímenes dictatoriales primando a estos gobiernos como elementos clave para mantener la estabilidad y contener la expansión de una versión radicalizada del Islam⁶. Una de las grandes preguntas que se plantearon en aquel momento era si la UE modificaría en la siguiente etapa su alta tolerancia a los regímenes policiales y autocráticos y asumiría una promoción real de los derechos humanos y libertades⁷. La misma duda recaía sobre la UPM que aúna a 28 países de la Unión Europea y a 15 países del Sur y Este del Mediterráneo⁸.

CSI Y OIT: TESTIGOS DE LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES EN LA REGIÓN

En lo que atañe a la situación legal, sindical y laboral, la región de Oriente Medio y el Norte de África ha sido considerada desde entonces y en años consecutivos por la Confederación Sindical Internacional (CSI) como la peor región en cuanto al trato recibido por los trabajadores y trabajadoras.

En algunos casos, los más favorables, por la gran brecha en la mayoría de los países entre las legislaciones, las normas internacionales del trabajo y la práctica

⁶ SORROZA, Alicia: "La UE ante los procesos de cambio en el Mediterráneo: una oportunidad para articular una política coherente con sus intereses y principios. Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo", Área: Mediterráneo y Mundo Árabe ARI, 2011, nº 40.

⁷ Ibidem.

⁸ Esta estructura asumía la cooperación y el diálogo en sus planteamientos teóricos. Sin embargo, en el desarrollo práctico de las iniciativas concretas y proyectos, como veremos en este artículo, no íbamos a encontrar la concreción de la defensa de los derechos humanos, las libertades fundamentales. Entre otras, libertad de reunión y asociación, libertad sindical y derecho de huelga.

diaria en la calle. Pero en otros, los considerados de extrema gravedad, como los países del Golfo y algunos del Mediterráneo Este, encontramos la aplicación del sistema de la *kafala* que impone condiciones de esclavitud a millones de personas. O bien veremos la denegación absoluta de derechos básicos en Arabia Saudí o cómo en países como Irak, Libia, Siria y Yemen los conflictos y la desintegración del Estado de Derecho implican la ausencia absoluta de garantías y derechos para los trabajadores/as. En el caso de Palestina, la continua ocupación por parte de Israel implica la denegación de los derechos fundamentales y la oportunidad de encontrar trabajos decentes para la población palestina⁹.

Por su parte la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un nuevo informe elaborado en marzo de 2019 advierte que el escenario de conflictos y guerras de la última década en los Estados árabes coincide con un incremento notable del trabajo forzoso y muy especialmente del trabajo infantil entre niños refugiados, desplazados internos y otras poblaciones en toda la región.

El informe señala la falta de datos regionales recopilados de manera sistemática y exhaustiva pero deja claro que "los efectos de los recientes trastornos económicos, la inestabilidad política, los conflictos y la guerra han agravado los niveles preexistentes de trabajo infantil, y además han revertido muchos de los progresos que los Estados Árabes habían alcanzado en la lucha contra el trabajo infantil a través de formulación de políticas y la adopción de medidas prácticas" 10.

El documento señala que "las peores formas de trabajo infantil también se encuentran en los servicios y la industria e incluye los múltiples peligros asociados con el trabajo en la calle. Estas formas incluyen además la participación directa e indirecta en los conflictos armados y en situaciones asociadas con los conflictos armados"¹¹.

⁹ CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI), "Índice Global de los Derechos de la CSI: Los peores países del mundo para los trabajadores",

https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/2019-06-ituc-global-rights-index-2019-report-es.pdf (Consulta: junio 2019).

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), "Los conflictos y los desplazamientos masivos incrementan el trabajo infantil", https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_677770/lang-es/index.htm (Consulta: marzo 2019).

¹¹ El estudio nos indica que en la actualidad más de la mitad de los países árabes están afectados por conflictos, flujos de refugiados o desplazados internos. Estos incluyen Irak, Jordania, Líbano, Somalia, Sudán, Siria, Túnez, Cisjordania y la Franja de Gaza, y Yemen, y muestra un incremento en el reclutamiento y utilización de niños por parte de los grupos armados, tanto entre la población local como entre los refugiados, en particular en Yemen, Siria e Irak.

Dada la gravedad de la situación en la mayor parte de los países árabes y del continuo incumplimiento de la vigilancia de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) del 2019, conocida como la Reunión del Centenario¹², se ha visto abocada a tratar en su Comisión de Aplicación de Normas (CAN) algunos casos relativos a los países árabes. Entre 24 casos revisados en 2019 encontramos cinco correspondientes a Estados árabes: Irak, Libia, Yemen, Argelia y Egipto¹³.

LA FRONTERA SUR DE LA UE EN 2019

En 2019 la Unión Europea y el organismo intergubernamental de la UPM hacen frontera con todos los conflictos y circunstancias que se han resumido sucintamente en las líneas anteriores: dictaduras, guerras, desplome del empleo formal, grandes desplazamientos de poblaciones, campamentos de refugiados en países limítrofes a la región, incremento del trabajo forzoso, de la esclavitud, del trabajo infantil, de la violación de los derechos humanos y de la inobservancia de las normas internacionales del trabajo.

Un largo etcétera de circunstancias¹⁴ y trabas que harán, podemos augurar ya, casi imposible la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) marcados por las Naciones Unidas¹⁵ en su Agenda 2030, adoptada en 2015¹⁶.

A modo de ejemplo, en julio de 2019, la OIT abordaba los déficits del trabajo decente en el Foro político de alto nivel de las Naciones Unidas sobre el desarrollo sostenible. A estos efectos, se presentó ante este foro un informe el día 10 de julio donde se hacía de manera clara un llamamiento a redoblar las acciones para la consecución

¹² La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha cumplido 100 años en 2019. Su reunión anual se celebró del 8 al 22 de junio de 2019 en Ginebra con la presencia de más de 5000 participantes de todos los continentes.

¹³ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT), Listado de países sometidos a la Comisión de Aplicación de Normas en 2019.

https://www.ilo.org/ilc/ILCSessions/108/committees/standards/WCMS_710010/lang--es/index.htm (Consulta: junio 2019).

¹⁴ Entre otros obstáculos, encontraremos la imposibilidad de asegurar trabajos decentes y un desarrollo económico adecuado para las poblaciones árabes. Este factor, entre otros muchos elementos, fue la chispa que encendió las revoluciones árabes.

¹⁵ Página web del Foro Político de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible: https://sustainabledevelopment.un.org/hlpf (Consulta: 12/07/2019).

¹⁶ NACIONES UNIDAS, Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS),

https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/ (Consulta: 2015).

del ODS8, el relativo al trabajo decente y crecimiento económico¹⁷. La lectura de este informe se revela como esencial para comprender la brecha que hay que salvar para, en casos como el de la región árabe, poder llegar a lograr en este caso las metas del ODS8.

De la lectura del informe se desprende ya casi en 2020 que las tres subregiones de África Subsahariana, Norte de África y los Estados Árabes muestran el peor desarrollo de entre las 11 subregiones del mundo analizadas en el documento en dos dimensiones: crecimiento sostenible e inclusión social y trabajo decente. La mayoría de los países en estas subregiones tienen altos niveles de informalidad y bajos niveles de innovación tecnológica, productividad y escasa complejidad de las estructuras de producción¹⁸.

UPM: BALANCE DE UNA DÉCADA CONVULSA

La creación de la UPM el 13 de julio de 2008 aunó algunos apoyos y numerosas reacciones adversas¹⁹ especialmente en la Europea mediterránea y en sus vecinos árabes. Muchos países y actores de la sociedad civil en estos países entendían que su creación era una estrategia del gobierno francés para reafirmar su liderazgo en la región y no tanto una verdadera oportunidad para relanzar las maltrechas relaciones con la ribera sur del Mediterráneo²⁰.

Para gran parte de las organizaciones sindicales se trata de una estructura conocida en algunos casos en sus aspectos teóricos pero desconocida en la práctica. Para otras más conocedoras de su estructura, la UPM no ha conseguido por el momento una verdadera integración de los aspectos sociales y laborales en su tarea cotidiana. En la mayoría de los casos se percibe como un engranaje diplomático su-

¹⁷ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): "La OIT aborda los déficits del trabajo decente en el Foro de revisión de los ODS", https://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_712731/lang-es/index.htm (Consulta: 12-07-2019).

¹⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT): *Time to Act for SDG8: Integrating, Decent Work, Sustained Growth and Environmental Integrity, Ginebra*, julio 2019, pp. 46-49.

¹⁹ En cierto modo y a pesar de algunas actividades desarrolladas en esta década por esta estructura gubernamental se confirmaron con el paso del tiempo algunas de las sospechas iniciales de muchos de los actores que se pronunciaban en cuanto a su ineficaz gestión. Así la percepción del movimiento sindical internacional de la región que abarca la UPM sobre el mecanismo no tiene un balance netamente positivo como veremos.

²⁰ ESCRIBANO, Gonzalo y LORCA, Alejandro: "La UM: una unión en busca de proyecto", http://www.re-alinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/DT13-2008 (Consulta:8-10-2019).

Alejandra Ortega

jeto a los vaivenes y presiones políticas de los gobiernos de la región y muy alejado de las verdaderas demandas que exigen hoy los pueblos del Mediterráneo y de aquellas que expresa el movimiento sindical de la región, tanto del lado europeo como del árabe.

La UPM se define a sí misma como "la organización intergubernamental Euro-Mediterránea que aúna a los 28 países de la Unión Europea y a 15 países del Sur y Este del Mediterráneo²¹ y que tiene como objetivo fortalecer la cooperación regional, el diálogo y la implementación de proyectos e iniciativas concretos con impacto en los ciudadanos, principalmente en los jóvenes"²².

Entre sus líneas de acción encontraremos consignada una relativa al desarrollo empresarial y empleo que pretende abarcar la inserción laboral de los jóvenes y el crecimiento inclusivo²³.

Sin embargo, resulta casi imposible encontrar entre su producción documental una referencia directa a las libertades sindicales, la creación de organizaciones sindicales independientes, el necesario apoyo a la creación de ese movimiento sindical libre y autónomo y la creación de un espacio adecuado para la promoción, ratificación y aprobación de las normas internacionales del trabajo de la OIT. Ello a pesar de la celebración de cuatro Conferencias ministeriales de Empleo de la UPM en este período de las que el movimiento sindical ha tomado parte junto con las patronales como observadores y con capacidad consultiva.

Basta revisar sus prioridades para corroborar esta percepción²⁴. En casi todas las ocasiones se percibe cómo la UPM expresa una agenda donde se habla de inversión privada, entorno empresarial, apoyo a las PYME y creación de empleo sin especificar que ha de ser trabajo decente.

²¹ Cuenta hoy con 43 miembros: Albania • Alemania • Argelia • Austria • Bélgica • Bosnia y Herzegovina • Bulgaria • Chipre • Croacia • Dinamarca • Egipto • Eslovaquia • Eslovenia • España • Estonia • Finlandia • Francia • Grecia

[·] Hungría · Irlanda · Israel · Italia · Jordania · Letonia · Líbano · Lituania · Luxemburgo · Malta · Marruecos · Mauritania · Mónaco · Montenegro · Países Bajos · Palestina · Polonia · Portugal · Reino Unido · República Checa · Rumanía · Siria · Suecia · Túnez · Turquía. Siria suspendió su pertenencia en diciembre del 2011 y Libia tiene estatus de observador.

²² UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO: "Acerca de la UPM", https://ufmsecretariat.org/wp-content/uplo-ads/2019/09/Presskit_New_ES-2019_web.pdf (Consulta:8-10-2019).

²³ Según analiza la propia UPM, la región mediterránea tiene una de las tasas de desempleo más altas del mundo. En este contexto, la Unión por el Mediterráneo (UPM) "está comprometida en la ejecución de proyectos e iniciativas específicos centrados en el desarrollo de las empresas, las oportunidades de empleo y la empleabilidad. Se hace especial hincapié en los jóvenes y las mujeres, abordando así cuestiones intersectoriales como la promoción del empoderamiento socioeconómico de la mujer y el aumento de la empleabilidad de los jóvenes. Se presta especial atención a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), vectores de innovación y crecimiento económico en la región mediterránea".

²⁴ Ibidem.

Si se revisan las plataformas de diálogo regional creadas en este capítulo de actividad de la UPM, encontraremos varios grupos de trabajo: el de altos funcionarios de Euromed sobre Comercio, el de la economía digital y el acceso a Internet, el euromediterráneo sobre cooperación industrial, el de alto nivel sobre el empleo y el mercado de trabajo y un consejo asesor del proyecto *Med4Jobs*²⁵. En ninguna de ellas encontramos una participación activa de las organizaciones sindicales de la región.

Así, las organizaciones sindicales han expresado en todas las reuniones y debates donde se ha podido asegurar su presencia la necesidad de que estas reuniones y plataformas regionales que afectan al empleo en el seno de la UPM han de equilibrar el trato a los interlocutores sociales en igualdad de condiciones. Hasta el momento y a pesar de numerosos requerimientos no ha sido así lo que, como cabe imaginar, hace un flaco favor no solo a la imagen de esta herramienta intergubernamental que es la UPM sino que refuerza, una década más tarde, los presentimientos que ya se tuvieron en 2008.

LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES SOBRE EMPLEO Y MERCADO LABORAL DE LA UPM Y EL FORO DE DIÁLOGO SOCIAL

El marco político de la UPM ha asegurado hasta la fecha cuatro Conferencias ministeriales de Ministros de Trabajo UPM. La primera de ellas tuvo lugar en Marrakech (10 de noviembre de 2008), seguida de Bruselas (22 de noviembre de 2010), Ammán (27 de septiembre de 2016) y Cascais (3 de abril de 2019)²⁶. Ha convocado de igual manera Conferencias ministeriales sobre comercio, cooperación industrial y economía digital en diferentes fechas²⁷.

²⁵ Según describe la UPM en sus documentos: "Med4Jobs es una iniciativa clave de la UpM cuyo objetivo es ayudar a aumentar la inserción laboral de los jóvenes y las mujeres, poner fin a las diferencias entre la oferta y la demanda laboral y fomentar una cultura de emprendeduría y desarrollo del sector privado. Desarrollada por el Secretariado de la UpM, Med4Jobs es una iniciativa transversal que pretende fomentar y reproducir una serie de proyectos para la creación de puestos de trabajo en el sector privado en la región sur y este del Mediterráneo".

²⁶ La frecuencia de las convocatorias no ha sido regular en estos años ni de las Conferencias ministeriales ni de los Foros de Diálogo Social. Esta dinámica genera como es lógico un distanciamiento de los temas tratados y una desafección por el mecanismo por parte de las organizaciones sindicales concernidas en el proceso y, en general, del resto de actores.

²⁷ En este artículo nos ocuparemos únicamente de las Conferencias ministeriales de Empleo. La Secretaría de Internacional y Cooperación de CCOO participó como parte de la delegación sindical europea en tres de las cuatro conferencias convocadas hasta la fecha: Marrakech, Bruselas y Cascais. No asistió a la Conferencia en Jordania en 2016.

En la primera Conferencia de 2008 se invitó a las organizaciones sindicales y patronales como observadores y con capacidad consultiva. La declaración final presentaba en aquel momento un análisis innovador en cuanto a la Unión por el Mediterráneo se refería e incluía elementos sobre crecimiento económico, cohesión social, trabajo decente, formación profesional y diálogo social. Allí se propuso a los interlocutores sociales la organización del Forum euromediterráneo de diálogo social.

En marzo de 2010 se hacía la presentación de la Secretaría Permanente de la UPM en Barcelona, aprobada con el fin de dar impulso a sus proyectos. La Secretaría parecía poder dar un papel clave en la arquitectura institucional de la UPM y una mayor proximidad al mecanismo. Pronto se verificó que en lo relativo a las aspiraciones de las organizaciones sindicales no supondría un gran avance. Tras la presentación el 4 de marzo²⁸, tuvo lugar el 11 de marzo de 2010 un primer Foro de Diálogo Social Euromediterráneo como se había previsto dos años antes en la Conferencia de Marrakech.

Era el año de la presidencia de España para la UE y las organizaciones sindicales CCOO y UGT concretaban en su programa común para ese año: "El impulso a la puesta en marcha de la Unión para el Mediterráneo (UPM), de su Secretariado con sede en Barcelona y de la Cumbre de la UPM, debe ser acompañado por la promoción de su dimensión social que debería comprender, al menos una prioridad a los programas de promoción del empleo y del trabajo decente dentro del conjunto de programas aprobados; promoción del diálogo social en el ámbito de la UPM y en los ámbitos nacionales; y establecimiento de un espacio de los interlocutores sociales euro mediterráneos en el Secretariado de la UPM".

Lamentablemente, podemos constatar nueve años después que, salvo la tímida creación de un Foro de Diálogo Social²⁹ con una actividad muy reducida o nula por momentos, ninguna de las propuestas sindicales que se lanzaron en aquel prometedor momento tuvo cabida en el seno de la UPM.

CCOO aportó en ese 2010 un análisis negativo compartido con el resto del movimiento sindical sobre el claro retroceso en la región de la situación social y las condiciones de vida, que evidenciaban la necesidad de reforzar los derechos sindicales, los principios de negociación colectiva y el diálogo social. Ya en 2008 en un amplio

²⁸ CCOO asistió a la inauguración en el Palacio de Pedralbes de Barcelona del Secretariado Permanente de la UPM.

²⁹ En 2017 tuvo lugar otro encuentro del Foro de Diálogo Social euromediterráneo.

estudio previo sobre empleo y derecho del trabajo en ocho países del Mediterráneo realizado por CCOO³⁰ y reeditado por la editorial francesa L'Harmattan con posterioridad se ponía de evidencia la situación de manera detallada³¹.

La Conferencia de Marrakech había traído un pequeño impulso al señalar la importancia del diálogo social, que debería jugar un papel esencial en la gestión del cambio socio-económico en la región euro-mediterránea. La CES valoraba, por primera vez después del inicio del proceso de Barcelona, la posibilidad de que ese nuevo Foro de diálogo social pudiera constituirse como elemento motor respondiendo así a una antigua demanda sindical que databa de 1999. Se percibía la obligación de lograr reactivar ese nuevo espacio acorde con el nuevo espacio político que ofrecía la Unión por el Mediterráneo. Se percibía entonces la UPM como un proyecto ambicioso que los sindicatos podían llegar a compartir con la inclusión paulatina de los agentes sociales en los procesos de construcción de la UPM.

Durante la celebración del Primer Foro en Barcelona se llegó incluso a expresar la necesidad de que uno de los vicesecretarios de la UPM tuviera como tarea tratar con los interlocutores sociales, pero más que de la familia diplomática se sugería que fuera una persona procedente del movimiento sindical para integrarlo como miembro de pleno derecho. La CSI afirmó entonces que queríamos alejarnos de plataformas ficticias, superficiales y no capacitadas para la comprensión de lo que iba a requerir el diálogo social en el sur del Mediterráneo a partir de ese momento.

Así, se solicitaba de manera formal que el empleo fuera incluido como un eje transversal en los seis proyectos de la UPM: acciones de promoción de empleo, empleo de los jóvenes, promoción de la formación profesional y acciones que aseguraran el trabajo decente.

Como se dijo, todas aquellas expectativas expresadas en 2008 en Marrakech y en 2010 en Barcelona quedarían frustradas. Aún habría una nueva convocatoria en Bruselas en noviembre de 2010 de la segunda Conferencia ministerial de Empleo UPM. Con una distancia de tan solo dos años de la anterior.

³⁰ AITA, Samir (coord.): *Empleo y derecho del trabajo en los países árabes mediterráneos y el partenariado euromediterráneo,* Madrid, Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga (CCOO), 2008.

³¹ El movimiento sindical en la región además no lograba cohesión y se hacía urgente redefinir sus estrategias, su composición y sus vindicaciones en un momento de crisis global. Aunque lo ignorábamos, apenas quedaban meses para la caída del régimen tunecino.

Alejandra Ortega

En el punto cuarto de la segunda *Declaración ministerial de Empleo de la UPM* se reconocía el esfuerzo realizado en ese año para la puesta en marcha de Foro de Diálogo Social Euromediterráneo el 11 de marzo de 2010 en Barcelona que "está llamado a jugar un fuerte papel en el desarrollo de la dimensión social y de empleo de la UPM³².

Entre noviembre de 2010 y el 27 de septiembre de 2016 no se convocó ninguna Conferencia ministerial relativa a empleo por parte de la UPM. Un largo silencio de seis años en el que la mayor parte de los países árabes entraron en un proceso de cambios políticos que harían irreconocible el escenario de 2010. Ese escenario en el que se había creado el Secretariado Permanente de la UPM, se había convocado un primer Foro de Diálogo Social y una segunda Conferencia de Empleo había cambiado ya el curso de su historia. Cabe ya imaginar que aquellos debates y conclusiones de finales de 2010 quedaron obsoletos ante la contundencia de los acontecimientos que se sucedían.

Mientras se hacía ese silencio de seis años, algunas preguntas seguían vigentes: ¿Estaría dispuesta la UE y la UPM a modificar sus estrategias políticas generales para el Mediterráneo? En el caso del empleo, ¿estaría dispuesta a incorporar en sus estrategias de una manera clara y directa a todos los actores implicados?³³.

La Conferencia ministerial de 2016 no tuvo un gran eco entre las organizaciones sindicales de ambas orillas. En una situación repleta de turbulencias, conflictos y cambios en la región, las posibles vías de acción a través de la Unión por el Mediterráneo se quedaban lejanas de los intereses reales de las organizaciones sindicales y de las poblaciones. El movimiento sindical europeo y árabe no iba a encontrar entonces cabida en los nuevos mecanismos y dinámicas que estuvieran inspirados en las libertades sindicales y los derechos humanos en la región.

³² Texto original de la Declaración Ministerial (en inglés): "Ministers welcome the launch of the Euro-Mediterranean Social Dialogue Forum in Barcelona on 11 March 2010, which is set to play a strong role in developing the employment and social dimension of the UfM. The Forum underlined the readiness of employers and trade unions to engage in a process of promoting social dialogue across the Euro-Mediterranean region, which in a first step led to an exchange on matching skills and labour market needs, and it stressed the crucial issue concerning youth integration into the economy and access to employment as part of a multi-dimensional approach. Ministers take note of the synthesis report of the Euro-Mediterranean Social Dialogue Forum".

³³ En octubre de 2014 el movimiento sindical árabe se iba a reorganizar en torno a la regional árabe de la CSI, Arab Trade Union Confederation (ATUC). ATUC sería en adelante la principal interlocutora de parte de la región árabe para la UPM. La siguiente Conferencia ministerial de Empleo de la UPM no tendría lugar hasta 2016 y al igual que el Congreso fundacional de ATUC iba a tener lugar en Ammán (Jordania). Para ese entonces la hegemonía del sindicalismo tunecino se había consolidado en ese congreso como uno de los actores principales que habían jugado un papel fundamental en el proceso de transición de su país.

El escenario sindical en ese 2016 se había modificado de manera radical frente al de 2010, a la par que los acontecimientos en cada país. Así, las organizaciones que participaran en los eventos de 2008 y 2010 no eran ya en 2016 las más representativas. Los cambios del escenario sindical y la búsqueda de un mayor marco de libertades sindicales en la región iban a caracterizar este momento³⁴.

Los trabajadores y trabajadoras (muy especialmente afectadas en los procesos revolucionarios por el desempleo masivo) se enfrentaban a enormes desigualdades, al ataque a los fundamentos mismos de los derechos democráticos y a una profunda discriminación de género. Además, el ejercicio de libre sindicación y la libertad de entablar negociaciones colectivas estaba en entredicho en casi todos los países. Los jóvenes árabes no corrían mejor suerte.

En el Secretariado Permanente de Pedralbes, tras un primer impulso entre 2008 y 2010, no se había creado ninguna estructura ni vicesecretariado que pudiera responder a lo que planteaba el movimiento sindical, cayendo casi en el olvido aquellos primeros debates. Pretender mantener el debate en 2016 con los parámetros de 2010 no era realista. El nepotismo, la falta de participación en las instituciones, las restricciones a las libertades de pensamiento y expresión en muchos países y en las libertades civiles y políticas eran una evidencia.

En resumen, los profundos cambios políticos que se iniciaron en Túnez modificaron de raíz el escenario en el que se habían debatido algunas líneas de acción relativas al Trabajo Decente en el seno de la UPM antes de 2011.

Un escenario en el que se agudiza además, como veremos a continuación, el debate sobre las consecuencias de algunos acuerdos comerciales en el Sur del Mediterráneo. Sirva de ejemplo el caso de Egipto y la puesta en marcha de las Prioridades de Asociación UE-Egipto 2017-2020³⁵ para ilustrar el inmovilismo de las políticas de la UE respecto a su frontera sur.

³⁴ BEININ, Joel: *Workers and Thieves: Labor Movements and Popular Uprisings in Tunisia and Egypt.* Stanford University Press, Stanford (CA), 2016.

³⁵ Recomendación nº 1/2017 del Consejo de Asociación UE-Egipto de 25 de julio de 2017 por la que se acuerdan las prioridades de la asociación UE-Egipto [2017/1786]:

https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-L-2017-82006 (Consulta: diciembre de 2018).

LA 4ª CONFERENCIA MINISTERIAL DE EMPLEO UPM (CASCAIS, 2019) Y LAS PRIORIDADES DE ASOCIACIÓN UE-EGIPTO 2017-2020

Tras otros tres años de silencio desde la Conferencia de Empleo UPM de Ammán (Jordania) en 2016 se convoca el 2 y 3 de abril de 2019 en Cascais (Portugal) la 4ª Conferencia ministerial de Empleo. Al igual que las anteriores contaba con una delegación sindical compuesta por organizaciones sindicales de la UE y de la región árabe lideradas por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Arab Trade Union Confederation (ATUC)³⁶.

Cuatro meses antes de la Conferencia, el 20 de diciembre de 2018, se celebraba en El Cairo (Egipto) la 8ª reunión del Consejo de Asociación UE-Egipto. En ese momento CES y ATUC enviaron una carta a la Alta Representante/Vicepresidenta de la UE, Federica Mogherini, a la comisaria encargada de Empleo, Asuntos Sociales, Competencias y movilidad de trabajadores, Marianne Thyssen, y al comisario encargado de la Política Europea de Vecindad, Johannes Hahn, donde denunciaban las graves violaciones de los derechos humanos y las libertades sindicales en Egipto. Por su parte, CCOO envió una carta en el mismo sentido al Ministro de Asuntos Exteriores y Cooperación de España, Josep Borrell.

Las estructuras sindicales regionales e internacionales y algunas ONG habían realizado una evaluación en noviembre de 2018 sobre la situación en Egipto entre 2017 y 2018. Del análisis se desprendía un grave deterioro de la situación con respecto a los derechos humanos en el país. La situación socioeconómica exigía reformas urgentes. Las libertades de prensa y expresión estaban restringidas. Los disidentes y las organizaciones de derechos humanos eran reprimidos. La tortura, las desapariciones, las ejecuciones sumarias, con impunidad, seguían siendo numerosas.

Además, el movimiento sindical constataba la represión estatal contra los sindicatos independientes, que se había intensificado especialmente a partir de 2018 con ataques y arrestos arbitrarios contra sindicalistas. Por otra parte, la puesta en marcha de la Ley de Sindicatos núm. 2013/2017 violaba los convenios internacionales de la OIT sobre la libertad sindical y el derecho de asociación³⁷.

³⁶ Página web de la 4ª Conferencia de Empleo UPM 2019: https://ufmsecretariat.org/ministerial-on-employment-and-labour/ (Consulta: marzo de 2019).

³⁷ En concreto, esta legislación impide cualquier intento de organización libre al perpetuar el monopolio de una organización, interferir en la libertad de los trabajadores y trabajadoras para elegir libremente el

De manera expresa se solicitaba en la carta que las recomendaciones incluidas en la Declaración de la UE para el Consejo establecieran explícitamente la adecuación de la Ley a las normas fundamentales de la OIT y convenios internacionales, así como la exigencia de finalizar con la represión en el país³⁸.

En su respuesta la UE se limita a señalar que en anteriores foros ya habían recordado a las autoridades egipcias la necesidad de revisar la situación de las organizaciones sindicales y "la cuestión de los derechos humanos", así como la necesidad de "reforzar la democracia y las libertades fundamentales, incluida la libertad de reunión y asociación como derechos constitucionales de todos los ciudadanos en acuerdo con sus obligaciones internacionales". Así, terminaba la carta, "nuestra opinión es que sobre este punto de partida es sobre el que conviene poner en marcha las prioridades del Partenariado 2017-2020 entre la UE y Egipto"³⁹.

En abril de 2019 una delegación sindical con miembros de CES y ATUC participaba en la 4ª Conferencia ministerial de Empleo UPM en Cascais. Trascurridos 11 años de la celebración de la de Marrakech y con apenas variación en las estrategias internas de la UPM en lo relativo a la integración de diferentes actores de la región, el movimiento sindical acude a Portugal con una expectativa baja sobre los posibles resultados de esta Conferencia. En su declaración, los interlocutores sociales de la UPM, representados en esta Conferencia, recordaron que la UE y los gobiernos del Sur debían "promover un codesarrollo real en beneficio de las dos regiones que incluyera la promoción del respeto a los derechos humanos, la inclusión social, el desarrollo sostenible y la paz". Solicitaron además una nueva convocatoria para 2019/2020 del Foro de Diálogo Social UPM para poder avanzar en las líneas principales que se definieron hace una década y que han quedado en el tintero todos estos años.

sindicato de su elección e impedir que las organizaciones de trabajadores lleven a cabo sus actividades adoptando sus estatutos y eligiendo a sus representantes. De hecho, el gobierno egipcio continúa ignorando los reiterados llamamientos de la Organización Internacional del Trabajo y su Comisión de Aplicación de Normas para que la ley sindical en Egipto se ajuste a lo dispuesto en los convenios 87 y 98 de la OIT. Las elecciones sindicales en 2018 estuvieron marcadas por la exclusión y la descalificación a gran escala en el país de los sindicatos independientes.

³⁸ Carta de CES/ATUC sobre los acuerdos UE-Egipto:

https://www.ccoo.es//42cb1adc87a41732a2ac93cfe04e4961000001.pdf (Consulta: diciembre 2018).

³⁹ En septiembre de 2019 y en una nueva oleada de protestas en el Egipto de Al Sisi, miles de personas fueron detenidas, encarceladas sin juicios o permanecen desaparecidas. Se recrudece la represión contra activistas, sindicalistas, periodistas, opositores políticos y manifestantes.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Son muchos los actores de la sociedad civil y del movimiento sindical en la región que han denunciado en repetidas ocasiones que las políticas de la UE y de la UPM no han aportado nada novedoso a la hora de crear un espacio de prosperidad compartida, paz y estabilidad en la zona. Es más, con excepción de las dos Coreas, la región es la más militarizada del planeta, con focos de conflicto sin vías de solución y con la mayor brecha de desigualdad del planeta en términos de desarrollo⁴⁰.

Iniciativas como la UPM, lastradas desde su nacimiento por su propia dinámica interna, no han sido capaces de integrar de manera eficaz y práctica las reflexiones de los interlocutores sociales. Eso ha impedido la inclusión de los derechos laborales (entre otros) en su agenda y un verdadero desarrollo de políticas de acogida e integración para los migrantes y refugiados.

Sin conocer aún la deriva de la Unión por el Mediterráneo a partir de 2020 y a iniciativa del presidente de la República francesa, Enmmanuel Macron, se anunció en Marsella los días 23 y 24 de junio de 2019 la Cumbre de las Dos Orillas. Según la página de France Diplomatie "después de una consulta a la sociedad civil del Mediterráneo sin precedentes⁴¹, el foro persiguió reimpulsar la dinámica de cooperación en el Mediterráneo occidental implementando proyectos concretos que favorezcan el desarrollo humano, económico y sostenible en la región⁴²".

Dado que entre los objetivos de la UPM se encuentra "fortalecer la cooperación regional, el diálogo y la implementación de proyectos y e iniciativas concretos con impacto en los ciudadanos abordando así los tres objetivos estratégicos de la región: estabilidad, desarrollo humano e integración", cabe preguntarse si acaso la Cumbre de las Dos Orillas de junio de 2019 es el reconocimiento expreso de los promotores de la UPM del carácter fallido de sus iniciativas en sus once años de existencia.

⁴⁰ NÚÑEZ, Jesús A.: "¿A qué juega la Unión Europea en su Vecindad mediterránea?", https://www.eldiario.es/zonacritica/juega-Union-Europea-vecindad-mediterranea_6_901569852.html (Consulta: 9-10-2019)

⁴¹ A la autora de este artículo le consta que tanto las organizaciones sindicales europeas afiliadas a la CES como las árabes afiliadas a la ATUC no tenían ninguna información precisa sobre el contenido de la llamada Cumbre de las Dos Orillas tan solo a unos días de la celebración de este evento.

⁴² France Diplomatie: https://www.diplomatie.gouv.fr/es/politica-exterior/sociedad-civil-y-voluntariado/cumbre-de-las-dos-orillas-foro-del-mediterraneo-23-24-06-19/ (Consulta: 9-10-2019).

Desde 1999 el movimiento sindical ha hecho numerosas propuestas en los sucesivos procesos de integración para alcanzar una mejora de las condiciones de vida de los pueblos del Mediterráneo.

A finales de 2019, queda todavía a la espera de respuestas a todos los interrogantes y dudas que genera la UPM en este espacio.

Adoración Guamán¹

El impacto de la política comercial de la Unión Europea sobre los derechos laborales

¹ En el momento de redacción de este artículo la autora es profesora visitante en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador. El artículo refleja aspectos destacados en obras anteriores como Guamán, 2015, 2016, 2016.a, 2016.b.



Promenade en Bretagne. Anna Boch.

La relación entre los Tratados de Libre Comercio y el trabajo ha suscitado un amplio debate, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, y sigue provocando grandes divergencias, ya que las experiencias de integración económica producen una elevada confrontación debida a la convivencia de distintos estándares laborales.

La UE se encuentra formalmente comprometida con la introducción de cláusulas laborales en los TLC pero queda la duda de si estas cláusulas son suficientes para proteger los derechos de las y los trabajadores en las dinámicas de creación de las macro estructuras de comercio y de inversión, y de si es adecuado utilizar la amenaza de las disposiciones laborales para forzar a un Estado a modificar su normativa laboral en lugar de apelar a sus compromisos ante la OIT.

1. INTRODUCCIÓN

N el año 2006, la Comisión Europea aprobó la Comunicación titulada *Una Europa global: competir en el mundo.* En aquel momento, la UE abandonó la estrategia del multilateralismo en materia comercial, apostando por un acercamiento a los Estados Unidos, nuevo objetivo preferente en este ámbito, y por las relaciones bilaterales. Se trata de un giro fundamental, explicado por diversos autores como una consecuencia de la emergencia de una clase capitalista europea transnacional con capacidad para utilizar los canales institucionalizados e informales, y ejercer una influencia decisiva en la Comisión y en los gobiernos estatales a fin de que estos actúen en su beneficio y reduzcan las esferas remanentes de proteccionismo y las barreras protectoras internas (Siles-Brüge, 2014). Posteriormente, la estrategia *Comercio, crecimiento y asuntos mundiales,* promovida por la Comisión en 2010, reconoció la necesidad de que la UE firme acuerdos preferenciales con socios clave, a la vez que afirmaba que la liberalización del comercio y de la inversión iba a contribuir decisivamente a la salida de la crisis.

Este giro en la política comercial exigía una mayor capacidad de maniobra de la UE frente a los Estados miembros, que se plasmó en las reformas contenidas en el Tratado de Lisboa que entró en vigor el 1 de enero de 2009. Por un lado, el Tratado de Lisboa aumentó el poder del Parlamento Europeo en la adopción de los Tratados de Libre Comercio; por otro, y fundamentalmente, dotó a esta política comercial de objetivos más extensos, convirtiéndola en uno de los pilares de la Acción exterior de la UE y acometiendo varias reformas en su funcionamiento. Para muchos autores, el objetivo era bloquear la participación de los Estados miembros en la aprobación de los acuerdos de comercio, es decir, evitar la consideración de los acuerdos comerciales como "acuerdos mixtos" y permitir a la UE operar en política comercial sin

Adoración Guamán

necesitar el apoyo de los 28 (García, 2009). Como elemento de especial importancia se amplió el ámbito de la política comercial común para englobar a los acuerdos comerciales relativos a los intercambios de servicios, los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial y las inversiones extranjeras directas (incluyendo, por tanto, los mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado).

Desde entonces hasta la actualidad, la Comisión Europea ha sostenido reiteradamente que la política comercial es la principal fuerza estabilizadora de la economía, afirmando que "el comercio es uno de los pocos instrumentos disponibles para impulsar la economía sin imponer una carga a los presupuestos estatales" (Comisión Europea, 2015). Para potenciar esta política, la agenda de la Comisión incluye la firma de tratados bilaterales con países en todos los continentes de manera paralela a su participación en la OMC, aunque sus dos objetivos fundamentales son los acuerdos con EEUU y Canadá. Además, la Comisión plantea ampliar el concepto de política comercial que, según su propia interpretación, integra ahora medidas como la contratación pública, la competencia (incluidas las subvenciones), las barreras sanitarias y fitosanitarias, las cuestiones reglamentarias, la circulación temporal de profesionales, etc.

Para sostener esta idea, y a modo de hoja de ruta de la política comercial de la UE, en octubre de 2015 la Comisión presentó una nueva estrategia de comercio e inversión para la Unión denominada *Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión*, donde el TTIP y el CETA ocuparon un lugar privilegiado como máximos exponentes de los llamados "acuerdos de nueva generación".

Según los datos publicados por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, desde el año 2015 la UE ha concluido e implementado acuerdos comerciales con: Ecuador, Canadá, Japón, el Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), los AAE provisionales con Ghana y Côte d'Ivoire y el Área de Libre Comercio Profunda y Completa (DCFTA) con Ucrania. Siguen pendientes las ratificaciones de los acuerdos con Singapur y Vietnam y la completa entrada en vigor del CETA. Si se agrega a todo lo anterior el acuerdo entre la UE y Mercosur, que fue objeto de un acuerdo político en junio de 2019, el comercio de bienes de la UE con el resto del mundo estaría cubierto en un 41% por los acuerdos comerciales. Uno de los pilares de la argumentación pro-comercio con la que la Unión llega justificando esta agresiva política de expansión de sus vínculos comerciales con el mundo es el tema laboral.

La relación entre los tratados de libre comercio y el trabajo, tanto desde el punto de vista cualitativo como cuantitativo, es un tema que ha suscitado un largo debate

El impacto de la política comercial...

y que sigue provocando enormes divergencias. Desde el punto de vista cuantitativo, existe un debate permanente respecto del impacto de la integración económica supranacional en la generación de empleo. Partiendo del prisma cualitativo, se enfrentan quienes pronostican que los mecanismos para conseguir la liberalización del comercio y la promoción de la inversión provocan, como norma general, un descenso en los estándares normativos laborales, y los que afirman que este *race to the bottom* no tiene por qué ocurrir o incluso que, aun en el caso de que ocurra, es un elemento necesario para fomentar la competitividad y que sus consecuencias se verían compensadas por un aumento eventual del empleo.

La propia OIT, en sus contribuciones sobre la relación entre acuerdos comerciales y empleo, ha señalado reiteradamente que no existe un consenso ni respecto de los efectos sobre la creación de empleo ni respecto de la cuestión de la calidad del empleo en términos de informalidad, salarios y condiciones de trabajo (ILO, 2017). Subrayando que los debates acerca de estas cuestiones vienen marcados por fuertes posiciones políticas de un lado y de otro, la organización se pronuncia en cambio, y con una postura decidida, respecto de los impactos positivos de la introducción de cláusulas sociales en los acuerdos de comercio. Sobre ambas cuestiones tratan las siguientes páginas.

2. ACUERDOS DE COMERCIO E INVERSIÓN Y DERECHOS LABORALES.

El debate respecto del impacto de las experiencias de integración comercial supranacional y los derechos laborales viene de largo. De hecho, es siempre útil recurrir al antiguo informe Ohlin de la OIT de 1956² y el posterior informe *Spaak*³ sobre la cuestión, dado que ambos influyeron en el Tratado de Roma de 1957 por el que se creó la Comunidad Económica Europea. En el primer informe los expertos de la OIT rechazaron la necesidad de una armonización general en el plano supranacional de la normativa laboral y de la seguridad social, sobre la base de que las diferencias internacionales en costes laborales y especialmente en cargas sociales no constituían un obstáculo para el establecimiento de mercados internacionales liberalizados. Coherentemente con este postulado, la política social en general y la regulación de la relación de trabajo en particular se consideraban marginales e instrumentales en re-

² Social aspects of European Economic Co-operation. Report by a Group of Experts, Ginebra, 1956. Co-nocido como Informe Ohlin, a lo largo del presente trabajo se utilizará como referencia la síntesis de dicho informe publicada en la ILR, vol. LXXIV, Nº 2, pp. 99 y ss.

³ Comité intergubernamental creado por la Conferencia de Mesina, Informe de los Jefes de Delegación a los Ministros de Asuntos Exteriores, Bruselas, 21 de abril de 1956; en adelante Informe *Spaak*.

Adoración Guamán

lación con la creación del mercado interior, quedando relegadas al nivel estatal (Giubboni, 2003). De manera paralela a esta afirmación y como *conditio sine qua non* para la consecución de la integración económica europea, los expertos resaltaron la importancia del mantenimiento y la progresiva expansión de los sistemas de tutela social nacionales.

Así, del informe Ohlin se desprende claramente que la consecución de las ventajas económicas derivadas de la liberalización del comercio depende de la preservación de unos estándares laborales estatales (Deakin, 1996). El contenido de este documento influyó en la redacción del Informe Spaak, que también resaltó en relación con las cuestiones de seguridad social que, aun cuando no sea una condición absoluta del funcionamiento del mercado interior, la unificación de los sistemas de seguridad social "eliminaría serios obstáculos a la circulación de mercancías y de personas". Sin embargo, a pesar de esta afirmación, no es posible encontrar en este documento previo al TCEE una previsión orientada a conseguir la armonización en materia social. La misma no se consideraba necesaria bajo el argumento de que la naturaleza sectorial de la integración económica no podía crear situaciones de desestabilización de las políticas nacionales, pues los Estados miembros continuaban teniendo las competencias en materia social. La integración del mercado no debía por tanto ser causa de inquietud; todo lo contrario, se confiaba plenamente en su capacidad para producir el progreso social, lo cual se reflejó directamente en el art. 117 del Tratado de Roma que ha pervivido con ligeras variaciones hasta el actual 151 del TFUE.

Aquella tesis según la cual existe una relación directa entre la integración económica, comercial fundamentalmente, y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo se plasma con claridad en el actual discurso triunfalista de la Comisión Europea, que utiliza sus predicciones sobre el empleo (dentro de la UE) para justificar la actual agresiva política comercial. Se olvida, sin embargo, que la teoría tradicional resaltó con insistencia una cuestión fundamental: para que la integración económica y la liberalización del comercio deriven en una mejora de condiciones de vida y de trabajo las competencias sociales deben permanecer en el ámbito estatal y los Estados implicados han de mantener y mejorar los estándares socio-laborales. Evidentemente esta no ha sido la realidad. No es este el lugar para explicar la corrosión de las competencias estatales que ha provocado la creación de la Unión Económica y Monetaria (vid. Guamán, Noguera, 2016) pero sí que debemos detenernos en la cuestión del dumping social para evidenciar que con la integración comercial actual no solo se permite sino que se fomenta el dumpig social.

El impacto de la política comercial...

Para empezar, es útil recordar que las experiencias de integración económica provocan una confrontación permanente derivada de la puesta en convivencia de distintos estándares laborales. Aun cuando en los acuerdos comerciales o los tratados de integración económica no se obliga directamente a las partes a reducir sus estándares laborales, dejándoles libertad o incluso estableciendo mínimos comunes, desde el momento en el que el capital adquiere libertad de movimiento va a tender a ubicarse en los lugares con menores costes sociales, tanto económicos como normativos. De esta manera, las zonas donde se mantengan o eleven los estándares laborales tenderán a perder inversiones respecto de aquellas donde se reduzcan v este fenómeno de elección empresarial de la norma menos costosa lleva aparejado una dinámica ulterior de competencia entre los Estados (regulatory competition) (Barnard, Deakin, 2001) que desemboca en una carrera a la baja (race to the bottom) (Hepple, 1997, Barnard, 2005) en los estándares laborales para atraer la inversión extraniera utilizando el factor trabaio como elemento de competitividad. Por añadidura, y maximizado por la imposición de las medidas de gobernanza económica, el desarrollo del Semestre Europeo con las Recomendaciones por país y la adopción de los Tratados de Comercio de Nueva Generación (como el Acuerdo entre la UE y Canadá, CETA), se está evidenciando otro fenómeno, como es la limitación directa o indirecta de la capacidad de regular en materia de trabajo y de seguridad social del Estado y sus administraciones públicas (regulatory chill).

Pese a las advertencias doctrinales y a la evidencia de los impactos negativos de las integraciones comerciales anteriores (como el NAFTA), la promoción y defensa de los grandes acuerdos comerciales impulsados por la UE en los últimos años se ha apoyado en la cuestión del empleo. A lo largo de las comunicaciones antes señaladas, la Comisión ha venido remarcando tres ideas fundamentales: en primer lugar, y como punto de partida, se asume que la integración de la UE en la economía global a través del incremento del comercio va a generar un aumento de puestos de trabajo y de los salarios; en segundo lugar y no obstante la primera afirmación, se acepta que el coste del ajuste en distintas áreas o sectores puede en ocasiones ser alto y que en este sentido se necesitan políticas de mercado de trabajo apropiadas a nivel nacional y europeo para ayudar a las empresas y a los trabajadores a ajustarse a los retos de la globalización. Así, la Comisión reconoce que los cambios en los flujos comerciales pueden "acarrear consecuencias negativas para algunas regiones y algunos trabajadores si la nueva competencia resulta ser demasiado intensa para algunas empresas". En tercer lugar, la Comisión se compromete a promover un "capítulo de desarrollo ambicioso e innovador" en cada uno de los tratados negociados a efectos de evitar el impacto negativo sobre los estándares laborales.

Desde el punto de vista de la creación de empleo, tanto el TTIP como el CETA fueron justificados mediante pronósticos absolutamente optimistas, recogidos en los análisis encargados por la Comisión⁴, en el análisis de impacto⁵ o en los estudios del Parlamento Europeo⁶. La crítica académico-doctrinal a los exagerados pronósticos de las instituciones no se hizo esperar (Capaldo, 2014)⁷. En el caso del CETA, el informe sobre costes-beneficios inicial encargado en 2008⁸ y del análisis de impacto de 2011⁹, también reflejaron una perspectiva altamente optimista en el plano de la creación de empleo.

En el plano cualitativo, es posible determinar cuatro puntos de fricción entre el contenido de estos "acuerdos de nueva generación" y los derechos laborales: la maximización de la liberalización de servicios y los estándares laborales aplicables a la fuerza de trabajo desplazada en las prestaciones de servicios transnacionales; la reducción de las posibilidades de introducir cláusulas sociales en la contratación pú-

⁴ CEPR, Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment, Londres: Centre for Economic Policy Research. 2014. La propia Comisión corrigió las expectativas en una nota explicativa (Comisión Europea, Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Economic Analysis Explained, 2013). En el informe se afirmaba que la liberalización del comercio y el impulso de la inversión extranjera derivados de la firma del TTIP supondrían un crecimiento de la economía de la Unión Europea de aproximadamente 120 billones de euros (un 0,5% de su PIB). Igualmente el informe señaló que los salarios para los trabajadores, cualificados y no cualificados, tenderían a aumentar un 5% y que el número de puestos de trabajo dependiente del comercio podría aumentarse en la UE en "varios millones". Posteriormente, el estudio de la Fundación Bertelsmann (2013) ofrece como resultado del TTIP a nueve años vista una creación de empleo de un millón de puestos en EEUU y de 1,3 millones en la UE. La fiabilidad de estos informes es muy reducida dado que son modelizaciones de Equilibrio General, que parten, entre otros, de los supuestos de i) información perfecta, ii) movilidad perfecta e intercambiabilidad perfecta de los factores (incluido el trabajo), iii) plena utilización de los factores en todo momento, con lo que tenemos economías que operan siempre a plena utilización del capital fijo instalado y en ausencia de desempleo (pleno empleo con salarios reales como variable de ajuste continuamente variable), supuestos que como todo el mundo sabe se alejan enormemente del funcionamiento real de las sociedades. Debe señalarse, no obstante, que en estos informes ni se mencionan las posibles consecuencias negativas de la desviación de comercio o la deslocalización de empresas sobre el empleo ni se tiene en cuenta el impacto en el empleo desde la vertiente cualitativa (vid. Lorente, Guamán, 2016).

⁵ ECORYS, Trade SIA on the Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) between the EU and the USA (Interim Report), May 2016.

 $^{^{\}rm 6}$ Felbermayr, G., $\it TTIP$ and $\it Jobs, IP/A/EMPL/2015-07$

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578984/IPOL_STU(2016)578984_EN.pdf; De Ville, F., et al. TTIP and Labour Standards, IP/A/EMPL/2015-07

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578992/IPOL_STU(2016)578992_EN.pdf

⁷ Este autor pronosticaba una caída de las rentas del trabajo (respecto de la que Francia sería la más afectada); una pérdida neta de empleo de aproximadamente 600 000 puestos de trabajo en la UE, con una mayor afectación a los países del norte de Europa, seguidos de Alemania y de Francia y una transferencia de renta desde el trabajo al capital.

⁸ Assessing the cost and benefits of a closer EU-Canada economic partnership. A join study by the European Commission and the Government of Canada (2008).

http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2008/october/tradoc_141032.pdf

⁹ Kirkpatrick, P. (Dir) (2011): EU-Canada SIA Final Report, June.

El impacto de la política comercial...

blica; las posibles consecuencias de los mecanismos de cooperación regulatoria sobre los estándares normativos laborales y los convenios colectivos y el impacto de los sistemas de resolución de controversias inversor-Estado sobre los derechos laborales y en concreto sobre su regulación heterónoma y autónoma (convenios colectivos).

Uno de los objetivos de estos tratados es facilitar el comercio de servicios entre las partes y equiparar los niveles de libertad que tienen las empresas para prestar los servicios en el territorio de las dos partes a los niveles máximos de liberalización que existen en otros acuerdos de libre comercio. El Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) distingue cuatro modos de suministrar servicios: el comercio transfronterizo, el consumo en el extranjero, la presencia comercial y la propia presencia de personas físicas (el llamado *Modo 4*). Esta última modalidad se refiere a la prestación de servicios mediante la presencia temporal de personas en un país extranjero con el fin de prestar servicios, distinguiéndose entre tres situaciones: las personas trasladadas dentro de una empresa; la personas en visita de negocios y los proveedores de servicios contractuales. Además, la regulación del *Modo 4* ni cubre los desplazamientos de personas que tratan de encontrar un trabajo en otro Estado ni se refiere a las normas estatales relativas a los permisos de residencia o trabajo con carácter permanente.

La situación que provoca el *Modo 4* es paradójica. Los Estados mantienen como parte fundamental de sus políticas públicas internas la regulación de las condiciones laborales y su legislación respecto de nacionalidad y extranjería. No obstante, a través de los tratados comerciales se abre una puerta para la regulación transnacional de condiciones de trabajo, que pueden alcanzar un grado de obligatoriedad mayor que las propias normas de la OIT. De hecho, atendiendo a la regulación del GATS, se ha llegado a afirmar que el único instrumento jurídico multilateral con potencial de aplicabilidad global en la gobernanza de la movilidad de la mano de obra es un instrumento de comercio (Klein 2007, p. 107).

Una vez se acepta liberalizar un servicio prestado en *Modo 4*, un Estado no puede utilizar su normativa interna sobre entrada o estancia temporal de trabajadores para menoscabar los compromisos asumidos por el acuerdo de libre comercio, como el acceso al mercado o el trato nacional. Además, con base al acuerdo, los Estados pueden adoptar compromisos específicos, siempre en sentido ventajoso para la libre circulación, respecto de la entrada de determinadas categorías de personas vinculadas a la prestación de un servicio específico y a sus condiciones de trabajo. En concreto, en cuanto al "acceso al mercado" no se podrían imponer restricciones en el número total de trabajadores que emplea el prestador de servicios; en cuanto al

Adoración Guamán

trato nacional, el prestador extranjero que trae a sus trabajadores debe gozar de un trato no menos favorable que el que se le concede a los nacionales. Esto puede suponer, como ha demostrado la experiencia de la UE respecto de los desplazamientos de trabajadores en el ámbito de la libre prestación de servicios, que la aplicación de la normativa laboral de origen, incluso si es menos protectora que la del lugar donde se presta el servicio.

La Organización Internacional de las Migraciones ha subrayado que, pese a no ser un acuerdo sobre migraciones, el *Modo 4* acaba condicionando una parte de las mismas, con la consiguiente limitación del poder de los Estados en una materia fundamental (Barbero, 2011). Por añadidura, mediante la utilización del *Modo 4* es posible camuflar sistemas de reclutamiento y traslado de trabajadores migrantes bajo el término "prestación de servicios" con el objetivo de neo-regular en beneficio del Mercado. Como señala Sassen (2003), mediante este sistema, las entidades supranacionales como la OMC reglamentan algunos de los aspectos de la regulación del trabajo transfronterizo con el fin de obtener un fuerte valor añadido (ya que se importa personal con un alto capital), flexibilidad (son migrantes identificables y controlables), y altos beneficios (debido a los costes de la inversión).

Por otro lado, desde ámbitos sindicales se ha subrayado con acierto que, tal y como se plantea el *Modo 4*, supone un impacto negativo para los derechos de los trabajadores y las normas nacionales laborales y representa una grave injerencia de la OMC en materia laboral y migratoria, aspectos sobre los cuales no tiene ni mandato de sus miembros ni, desde luego, legitimidad para negociar. Es cierto que el *Modo 4* no cubre los desplazamientos de personas que tratan de encontrar un trabajo en otro Estado ni se refiere a las normas estatales relativas a los permisos de residencia o trabajo con carácter permanente, pero supone una vía paralela para la movilidad (reclutamiento) de trabajadores extranjeros que permite la eliminación de trabas como la prueba de necesidades económicas o de situación de empleo, requisitos habituales para la admisión de trabajadores no nacionales en territorio estatal.

Por su parte, la Cooperación Reguladora es el principal elemento que permite distinguir los acuerdos de nueva generación de los tratados comerciales anteriores. Se afirma que un 80% de las ganancias que supuestamente implicará el acuerdo resultarán tanto de la liberalización del comercio de servicios y de la contratación pública como (fundamentalmente) de la reducción de los costes impuestos por la burocracia y las regulaciones. Estas regulaciones o normas, en opinión de los impulsores del tratado, actúan como Barreras No Arancelarias (BNA), entendidas como las "medidas políticas, distintas de los aranceles aduaneros, que potencialmente

El impacto de la política comercial...

pueden tener un efecto económico en el comercio internacional de mercancías, alterando las cantidades comercializadas o los precios o ambas cosas" (UNCTAD, 2012).

El análisis de los mecanismos de cooperación reguladora presentes en ambos tratados suscita dos cuestiones, la primera es si, y hasta qué punto, los derechos laborales pueden ser considerados como una BNA; la segunda es si los mecanismos reguladores (las decisiones de los comités para ir "acercando normativas") van a aplicarse a las normas laborales. Las enormes diferencias existentes en las normas y modelos laborales de países como USA, Canadá o Singapur y los Estados miembros de la UE son el principal factor de preocupación en este ámbito. Es más, si se analiza lo que sucedió con el NAFTA, parece claro que uno de los peligros evidentes que planteó el TTIP y plantea el CETA, del que han alertado autores tan reconocidos como Compa (2014), es la aceleración de una ya existente «americanización» del Derecho del trabajo, la consiguiente rebaja de los estándares europeos y el aumento de la desigualdad social.

Otro de los escenarios donde puede generarse una intensa fricción entre normas laborales y mecanismos incluidos en los acuerdos comerciales es el ámbito de la protección de la inversión extranjera y los mecanismos de resolución de controversias inversor-Estado (el llamado arbitraje de inversiones). Estas normas de protección de la inversión extranjera se sitúan en el llamado "tercer pilar" de los tratados cuyo objetivo es el establecimiento de reglas de obligado cumplimiento para ambas partes sobre materias concretas.

La posibilidad de que los mecanismos de arbitraje pueden aplicarse respecto de normas laborales se ha evidenciado con el conocido asunto "Veolia vs. Egipto" sobre el salario mínimo. La empresa demandó al país por la modificación del salario mínimo, considerando que la nueva cuantía (de aplicación general) vulneraba sus derechos como inversor¹o. Este caso ha suscitado numerosas críticas desde sindicatos

¹º Veolia Propreté v. Arab Republic of Egypt (ICSID Case No. ARB/12/15). La empresa francesa Veolia utilizó el Tratado Bilateral de Inversión, que preveía un sistema de solución de controversias tipo ISDS, entre Francia y Egipto para demandar al país norteafricano por un valor de 82 millones de euros. El gobierno de Alejandría había firmado con la empresa Veolia un contrato para la gestión de los servicios de agua en el año 2001. En el año 2011 la concesión terminó, 4 años antes de lo previsto. En el 2012, la empresa demandó a Egipto, alegando que el Gobierno de Alejandría había terminado el contrato de manera injustificada y había incumplido sus obligaciones. La empresa alegó que Alejandría se había comprometido a compensar al inversor por las implicaciones financieras de cualquier cambio normativo que pudiera producirse. En el año 2011, el Gobierno egipcio aprobó una ley elevando el salario mínimo de manera considerable y la empresa consideró que Alejandría estaba obligada a compensarle por los costes que iba a suponer elevar el salario de sus trabajadores, algo a lo que la contraparte se negó y se finalizó el contrato.

Adoración Guamán

y movimientos sociales y políticos, así como comentarios académicos respecto de las posibles repercusiones del ISDS en las normas laborales de los Estados miembros de la UE. En particular, ha surgido la preocupación respecto del impacto que estos mecanismos pudieran tener sobre los convenios colectivos cuando estos tienen reconocido el efecto *erga omnes* mediante una intervención estatal.

En este sentido, se presentó una pregunta ante el Parlamento Europeo interrogando acerca de la compatibilidad del ISDS son el art. 151 del TFUE y el art. 4.2 del TUE (respeto a la diversidad estatal en materia laboral y respeto a la identidad nacional) y preguntándole a la Comisión por las cláusulas de seguridad que existían para impedir que los convenios pudieran ser el objeto de una demanda mediante el ISDS. La respuesta de la Comisión fue tan lacónica como jurídicamente decepcionante: según la misma, el ISDS no puede amenazar el "Modelo Social Europeo". La articulación de la protección de la inversión planteada por la UE no puede, según la Comisión, capacitar a un inversor a obtener una compensación por la adopción de una política pública, como un convenio colectivo mientras el mismo no sea discriminatorio. Además, señala que para evitar estas cuestiones en los textos de la negociación se han limitado las nociones de "trato justo y equitativo" o "expropiación indirecta" y se ha incluido la referencia al "derecho a regular" en el preámbulo de los tratados. Ninguna de estas previsiones sería suficiente, de aprobarse el mecanismo, para asegurar que asuntos como el Veolia, teniendo incluso como objetivo un convenio colectivo, no podrían repetirse. Sería necesaria una excepción amplia que cubriera cualquier actuación de los poderes públicos basada en la protección del interés general o en la defensa de los derechos de las y los trabajadores, incluyendo los convenios colectivos expresamente, algo que sería probablemente inaceptable para los negociadores.

Teniendo en cuenta todos los temas apuntados de manera muy resumida en los párrafos anteriores, y más allá de las poco esperanzadoras predicciones en términos cuantitativos y cualitativos respecto del empleo y su calidad en el ámbito europeo, es importante prestar atención a lo que ocurre en los países del Sur Global con los que la UE establece acuerdos comerciales. Se trata de una variable poco analizada o atendida a lo largo de las negociaciones en el ámbito de la UE, sus Estados miembros y los *stakeholders* que participan en los procesos pero que se trabaja intensa-

El caso en este momento está pendiente de resolución y su contenido está clasificado como confidencial, así, es imposible saber exactamente el contenido de la demanda de Veolia, aunque con los datos presentados es evidente que la intención es cuestionar una normativa laboral por la vía de la aplicación de un tratado bilateral de inversión.

El impacto de la política comercial...

mente en los países del Sur. En particular, a raíz de las negociaciones del ALCA, TTP, UE-Colombia, Perú, Ecuador o UE-Mercosur existe una interesantísima literatura sobre el impacto de estos macro acuerdos regionales o entre regiones sobre el trabajo en los países con rentas más bajas y economías menos potentes. La reprimarización económica que pueden impulsar acuerdos como los señalados, sus repercusiones sobre el empleo formal y sus implicaciones respecto de la profundización de las desigualdades de género ha sido muy debatida¹¹. Asimismo, desde hace unos años diversas organizaciones sociales de los países han utilizado las cláusulas sociales de estos acuerdos para exigir el trabajo digno en sus propios países. Volveremos sobre esto en el último apartado de este texto.

3. LAS CLÁUSULAS SOCIALES EN ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: LUCES Y SOMBRAS DE UNA PRÁCTICA QUE SE EXTIENDE

Como se ha venido señalando, en las últimas dos décadas ha proliferado la utilización de cláusulas de contenido laboral en los TLC. El primer acuerdo con una cláusula laboral fue el NAFTA (tratado entre EEUU, Canadá y México firmado en 1992) junto al cual se adoptó el *North American Agreement on Labor Cooperation* (NAALC). Desde aquel momento hasta el año 2016 se contabilizan 77 acuerdos, con alcance a 136 economías, que contienen previsiones en materia laboral. La gran mayoría de estos acuerdos, dos tercios, entraron en vigor a partir del año 2018 (ILO, 2017).

Podemos incluir dentro del concepto "cláusula laboral" tres tipos de previsiones: a) cualquier estándar laboral que establezca condiciones mínimas de trabajo, empleo o derechos laborales; b) cualquier norma de protección de los trabajadores derivada del derecho estatal y los mecanismos de garantía de su cumplimiento; c) cualquier marco de cooperación y monitorización del cumplimiento de las previsiones anteriores (Ebert, Posthuma, 2009; Agustí et al., 2014). Es posible afirmar que la cláusula laboral más utilizada en los diferentes acuerdos comerciales ha sido la introducción de una referencia a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 (OIT, 2016).

La oportunidad o no de la inclusión de este tipo de cláusulas es un tema ampliamente discutido. Hay autores que están definitivamente a favor de este tipo de cláusulas y que sostienen que es una vía indirecta para asegurar el cumplimiento de los

¹¹ V. gr. Partenio, Laterra, Ghiotto, 2018.

Adoración Guamán

estándares laborales; otros afirman que estas inclusiones pueden conllevar una amenaza para la aplicación uniforme de estos estándares, fundamentalmente los que forman parte del conjunto de normas de la OIT, ya que acaban permitiendo que el alcance de los derechos laborales sea establecido o interpretado por normas y mecanismos creados por normas comerciales y protagonizados por expertos en comercio, lo que puede provocar una continua disminución del alcance de los derechos laborales; desde otro punto de vista, se afirma que estas cláusulas pueden provocar una desviación de comercio que afecte a las economías más débiles.

La OIT ha publicado continuos informes sobre el tema, destacando el titulado *Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements,* publicado en 2017 (OIT, 2017). Entre las conclusiones del informe, derivadas de una amplia investigación sobre los acuerdos vigentes, destacan dos afirmaciones relativas a los efectos positivos de las cláusulas: las disposiciones laborales facilitan el acceso al mercado laboral, en particular para mujeres en edad laboral y existen evidencias del impacto de las disposiciones laborales sobre la reducción de la brecha salarial de género. Por añadidura, el informe incide en negar la idea de que las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales inciden o disminuyen los flujos comerciales. Al contrario, los datos del informe apuntalan la idea contraria. Por añadidura, el informe destaca cómo el punto clave de incidencia de estas cláusulas son las instituciones del mercado laboral y la introducción de mecanismos para permitir la participación de los interesados.

La Unión Europea se encuentra formalmente comprometida con la introducción de cláusulas laborales en los TLC, especialmente desde el giro en su política comercial comentado en las páginas anteriores. A modo de ejemplo de estas cláusulas vamos a utilizar la del CETA, como muestra de un tratado de nueva generación, y la incluida en el acuerdo comercial entre la UE y Colombia, Ecuador y Perú, que, siendo igualmente calificado como de "nueva generación", no tiene incluidos algunos aspectos como los mecanismos de protección de la inversión extranjera.

Ciñéndonos al texto del CETA, la cláusula social se incluyó finalmente en el capítulo 23 del tratado, que se titula "comercio y trabajo" y se compone de once apartados con numerosas semejanzas con el contenido del anterior acuerdo con Corea. Las Partes afirman el valor de la cooperación internacional en materia laboral como respuesta a los retos de la globalización y reconocen la contribución que el comercio internacional supone para el pleno empleo y el trabajo decente, comprometiéndose a colaborar en materia de trabajo y empleo. Además, se destaca el valor de una mayor coherencia en la política relativa al trabajo decente, los estándares internacionales y los altos niveles de protección social en la eficiencia económica y la im-

El impacto de la política comercial...

portancia del diálogo social, comprometiéndose a promoverlo. Reconociendo el derecho a regular de cada una de las Partes, se entiende que en aquello en lo que tenga competencia la UE, ambas se obligan a establecer altos niveles de protección laboral, incluyéndose las clásicas cláusulas respecto de lo inapropiado que es promover el comercio y la inversión mediante la reducción de estándares sociales y se obligan a no dejar que se reduzcan los niveles de protección de su "legislación laboral" de manera que se afecte el comercio y a no reducir la misma para fomentar el comercio o la inversión.

Las Partes acuden a la Declaración de 1998 como marco, incluyendo también el desarrollo de sus cuatro pilares. Además, se comprometen particularmente a asegurar en sus normas laborales los siguientes tres objetivos de la Agenda de Trabajo Decente de la OIT, interpretados de acuerdo con la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, de 2008. Es de especial relevancia el art. 23.5, rubricado "procedimientos de aplicación, procesos administrativos y revisión de la actuación administrativa"12. Aun cuando en términos de protección de los derechos de las y los trabajadores nada se pudiera criticar al contenido de este artículo es necesario recordar que estamos analizando un tratado de comercio e inversión, negociado por la UE en base a la competencia que le otorgan los artículos 206 y ss. y según el procedimiento regulado en los artículos 216 y ss. del TFUE, según los cuales puede obligarse respecto de estas materias, y no otras. Parece claro que la promoción de la inspección de trabajo o el establecimiento de principios relativos al proceso laboral queda fuera de este ámbito competencial (política comercial) más aun cuando la utilización del art. 153 para desarrollar el tema dista mucho de ser una cuestión pacífica. Además, es evidente que las cuestiones relacionadas con el proceso laboral y sus garantías no entran en la competencia exclusiva en materia de comercio e inversión atribuida a la UE, sino que, en todo caso, vinculándolas a la protección de los trabajadores respecto de sus condiciones de

¹² Según el texto del artículo cada parte se obliga al cumplimiento y aplicación de sus normas laborales, a mantener un sistema de inspección laboral de acuerdo con sus compromisos internacionales y asegurar que los procedimientos administrativos y judiciales están disponibles para personas con un interés legítimo reconocido para una efectiva defensa contra la violación de sus derechos laborales. Además, cada Parte, según su normativa propia (sic), debe asegurar que sus normas procesales laborales son accesibles, comprensibles eficientes, justas, equitativas y permiten la adopción de medidas cautelares, incluyendo: un preaviso con contenido y antelación razonable; un proceso con los medios de defensa adecuados; una resolución final por escrito y razonado; el acceso a medidas de apelación y recurso ante los tribunales competentes. A continuación, el art. 23.6 obliga a cada Parte a "incentivar el debate público con y entre actores no gubernamentales (sin mencionar a los sindicatos) con vistas al desarrollo de políticas que puedan dar lugar a la adopción de normas y estándares laborales por las autoridades públicas". En ninguno de estos dos preceptos aparece la vinculación de estas medidas, puramente laborales, con el ámbito del comercio o la inversión.

Adoración Guamán

trabajo o en el caso de rescisión, son una materia sobre la cual existe una competencia compartida. Tampoco puede olvidarse que, para adoptar medidas que afecten a la protección de los trabajadores en caso de rescisión contractual, el art. 153. 2 *in fine* del TFUE exige la unanimidad del Consejo.

Como en el caso del acuerdo entre la UE y Corea, el CETA también incluye una sección dedicada a la cooperación entre las partes, otra dirigida al establecimiento de mecanismos institucionales para la aplicación del capítulo¹³ y una regulación de los métodos de solución de conflictos, que de nuevo son exclusivos y distintos a los previstos para el resto de las materias del tratado. El art. 23.11 establece con claridad que los compromisos adoptados en el capítulo son obligatorios y ejecutables, pero únicamente mediante los procedimientos de consultas, el acceso al panel de expertos o, por mutuo acuerdo, el recurso a mecanismos de conciliación o de mediación. Las vías establecidas para la resolución de controversias son las consultas entre las partes y la constitución de un panel de expertos, cuyo contenido y funciones están desarrolladas¹⁴ aunque el valor jurídico de las resoluciones adoptadas en los Paneles es cuestionable, dado que no se plantea ningún tipo de sanción o responsabilidades por el incumplimiento.

La utilización de los estándares de la OIT también suscita numerosas dudas dado el desigual número de ratificaciones entre las Partes firmantes y la falta de compe-

¹³ En este caso las Partes también deben designar una oficina, a modo de punto de contacto, y se prevé la creación del "Comité sobre comercio y desarrollo sostenible", que es un comité especializado en las materias de medio ambiente y trabajo, con una conformación similar a la prevista en el acuerdo con Corea. No se prevé el Foro de la Sociedad Civil como tal, pero sí los comités de expertos donde se mencionan expresamente los sindicatos. Además, cada Parte se obliga a recibir y considerar iniciativas de la sociedad e informar a esos comités.

¹⁴ El procedimiento de consultas puede comenzarse por cualquier Parte, mediante la presentación de una pregunta escrita a través de su punto de contacto. A partir de este momento ambas Partes deben proveer la información completa y necesaria para el examen de la materia. En el caso de necesitarlo y con el consentimiento de ambas Partes es posible, según el art. 23.9.4, solicitar la opinión de otros organismos, incluyendo los de la OIT o la del propio Comité de desarrollo sostenible. Cualquier decisión adoptada en este procedimiento debe ser publicada. En el caso de que no se llegue a un acuerdo transcurridos 90 días del comienzo de las consultas el art. 23.10 prevé la creación de un Panel de Expertos. El panel está compuesto por tres personas expertas, nombradas por las partes de mutuo acuerdo, cuya tarea es elevar a las Partes una recomendación para la resolución de la controversia. De no alcanzarse un acuerdo respecto de la composición del panel, se deriva a las previsiones establecidas para los paneles de arbitraje que se regulan en el capítulo 29 destinado a la resolución de controversias entre las Partes. Para la adopción de la resolución, el Panel puede utilizar las guías, resoluciones o decisiones de la OIT, avisando de ello a ambas Partes, según se indica en las normas de procedimientos para los arbitrajes recogidas en el Anexo 29ª. Si la resolución concluye confirmando la existencia de un incumplimiento de los compromisos por una de las Partes, esta debe dialogar con la otra y presentar en menos de tres meses un plan con medidas apropiadas para remediar la situación, informando a la otra parte y a su comité asesor de las acciones o medidas implementadas. El Comité de comercio y desarrollo sostenible tendrá como misión la monitorización del cumplimiento de las recomendaciones del Panel.

El impacto de la política comercial...

tencia de la UE para proceder a estas ratificaciones. En primer lugar, debe recordarse que, por un lado, Canadá ratificó dos de los ocho convenios fundamentales, el 98 sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva y el 138, sobre la edad mínima de admisión al empleo en 2017 y 2016 respectivamente, es decir en el ínterin de la ratificación. La ratificación del Convenio 81 se realizó en 2019 y entrará en vigor en junio de 2020.

Tampoco la Unión Europea es un espacio homogéneo en cuanto a la ratificación de los Convenios OIT. Los 28 Estados miembros de la UE han ratificado los 8 convenios fundamentales, pero más allá de ellos existe una gran disparidad en cuanto el nivel de ratificación (desde los 61 ratificados por Finlandia hasta los 17 por Estonia, pasando por los 55 ratificados por España o los 29 por el Reino Unido). Pero la cuestión se complica más cuando se analizan el fragmento del CETA donde la UE se compromete a impulsar la ratificación de los Convenios OIT (no solo los fundamentales sino también los prioritarios y los actualizados), porque, como es bien sabido, esta ratificación solo puede derivar de una decisión puramente estatal¹⁵.

Por lo que respecta al acuerdo entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador, es importante recordar que tras un larguísimo proceso de negociación, el 26 de junio de 2012 la UE firmó un Acuerdo Comercial con Colombia y Perú que se ha venido aplicando provisionalmente desde el 1 de marzo de 2013 para el Perú y el 1 de agosto de 2013 para Colombia. Ecuador se adhirió más tarde, tras un tortuoso proceso de desavenencias políticas que culminó con la ratificación del acuerdo el 20 de diciembre de 2016.

El título IX del acuerdo se denomina "Comercio y desarrollo sostenible". En el mismo se incluye una parte laboral muy limitada, dedicándole solo un artículo, según el cual cada Parte se compromete con la promoción y aplicación efectiva en sus leyes y prácticas en todo su territorio de las normas fundamentales de trabajo reconocidas a nivel internacional, tal como se encuentran contenidas en los convenios

¹⁵ Es bien sabido que, bajo el principio de atribución (art. 5 TUE), la UE solo puede actuar en las áreas y materias donde tenga atribuida la competencia por sus Estados miembros, según se indica en los Tratados, y con los objetivos establecidos en los mismos. En el momento actual, el artículo 4.2.b) del TFUE incluye la política social, en los límites del propio Tratado, dentro de las competencias compartidas entre la Unión y sus Estados, dedicando a su regulación los arts. 151 y ss. La capacidad de la UE para obligarse respecto de cuestiones sociales queda por tanto delimitada a sus competencias, que no abarcan todas las materias comprendidas en el ámbito de actuación de los Convenios OIT. Pero, más allá de esto, es evidente que, aunque la UE tiene capacidad para firmar tratados internacionales (art. 216 y ss del TFUE) la UE no tiene, en cambio, la posibilidad de ratificar los convenios de la OIT pues la propia Constitución de la OIT lo impide (art. 15.5(d).

Adoración Guamán

fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo. Además, las Partes "subrayan que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas, y además que no debería ponerse en cuestión de modo alguno la ventaja comparativa de cualquier Parte". El mecanismo institucional y de monitoreo se establece en el artículo 280, según el cual cada Parte debe designar una oficina dentro de su administración (un "punto de contacto") para implementar aspectos de desarrollo sostenible relacionados con el comercio y canalizar todos los asuntos y comunicaciones que surjan en relación con título IX.

Lo más interesante de este acuerdo en lo que se refiere a sus potenciales resultados en el ámbito laboral son los artículos 281 y 282. Según estos artículos las Partes deben crear "comités o grupos nacionales en materia laboral y ambiental o de desarrollo sostenible" (denominadados "Domestic Advisory Groups") que tendrán una representación equilibrada de organizaciones representativas en estas áreas. Los comités podrán presentar opiniones y hacer recomendaciones sobre la aplicación del Título, inclusive por iniciativa propia, a través de los respectivos canales internos (los puntos de contacto). Además, el Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (creado en el artículo 280) convocará una vez al año, a menos que las Partes acuerden algo distinto, una sesión con organizaciones de la sociedad civil y el público en general, a fin de llevar a cabo un diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este Título.

La regulación de esta participación de la sociedad civil ha distado mucho de ser efectiva, el amplio margen de flexibilidad que se deja a los gobiernos estatales y la referencia constante a la regulación interna, han suscitado críticas y quejas por el incumplimiento de los estados de sus obligaciones respecto de la participación de los sindicatos y otros actores sociales (Obbie, Van den Putte, 2016). A pesar de estas insuficiencias, diversos sindicatos y organizaciones de la sociedad civil peruana junto con organizaciones europeas activaron el acuerdo, en particular este título IX, para denunciar la política laboral del gobierno de Perú. El 19 de octubre de 2017, un total de 24 organizaciones presentaron una documentada petición ante el punto de contacto, detallando las actuaciones del gobierno peruano en materia laboral y ambiental que consideraban un incumplimiento de las normas contenidas en el acuerdo comercial con la UE. En particular, la queja se enfoca en la realidad laboral y ambiental de sectores como la agricultura, la minería, el petróleo, el gas, los textiles y las confecciones, por su vinculación con el comercio entre las dos partes.

No era la primera vez que las organizaciones peruanas habían ensayado la vía de las cláusulas sociales en acuerdos de comercio para intentar forzar al Estado a

El impacto de la política comercial...

evitar la precarización continua de los derechos laborales. En el año 2015 las organizaciones peruanas utilizaron la cláusula del acuerdo entre Estados Unidos y Perú para elevar una queja similar, que dio lugar a tres comunicaciones públicas remitidas por el Departamento del Trabajo de los Estados Unidos al Estado peruano. En las comunicaciones se señalaban las limitaciones y falta de eficacia del sistema de inspección de trabajo, la jurisdicción social, así como las quiebras en el reconocimiento de las libertades de sindicación y negociación colectiva. Estas comunicaciones fueron utilizadas por los sindicatos peruanos en recomendaciones al gobierno.

En la actualidad, el sindicato de bananeros de Ecuador (ASTAC) prepara con apoyo de un conjunto de organizaciones una queja contra el gobierno de Ecuador por su, más que evidente, incumplimiento de las obligaciones laborales y ambienta-les reconocidas en el título IX.

4. CONCLUSIONES

Todos los tratados comerciales y/o de inversión provocan un impacto sobre el empleo y los derechos laborales. El alcance de la afectación depende fundamentalmente de la profundidad de la integración económica, del grado de desregulación, de la introducción de mecanismos de protección de los inversores o de cooperación reguladora y, en menor medida, este impacto sobre los derechos vinculados al trabajo se relaciona con la introducción de cláusulas sociales.

Como se ha venido señalando, la Comisión Europea ha basado largamente la defensa de su política comercial en la afirmación de los potenciales efectos beneficiosos, del comercio respecto de la creación de empleo. Sin embargo, la propia Comisión no ha podido evitar admitir que los cambios en los flujos comerciales pueden "acarrear consecuencias negativas para algunas regiones y algunos trabajadores si la nueva competencia resulta ser demasiado intensa para algunas empresas" (Comisión, 2015). En este sentido, y avanzando una posible pérdida de puestos de trabajo, la Comisión afirma que "la UE y los Estados miembros tienen la responsabilidad de garantizar que las políticas activas del mercado de trabajo permitan a quienes pierden su empleo encontrar otro rápidamente". Igualmente, la Comisión tampoco ha negado los posibles efectos negativos respecto de las condiciones laborales de la agresiva política comercial que está manteniendo. Así, para contrarrestar estos efectos, la Comisión se ha obligado a incluir, entre otras cuestiones, un capítulo de desarrollo sostenible "ambicioso e innovador" en todos los acuerdos de comercio e inversión.

Efectivamente, como hemos analizado, los acuerdos de nueva generación incluyen estas cláusulas sociales. La pregunta que se deriva de su lectura es ¿son las previsiones de estas cláusulas laborales suficientes para proteger los derechos de las y los trabajadores en las dinámicas de creación de las macro estructuras de comercio y de inversión? Es más ¿hasta qué punto es adecuado derivar a mecanismos creados en el marco de tratados de libre comercio el control del cumplimiento de las normas laborales? ¿van a suplantar en alguna medida a los órganos de control de la OIT? ¿pueden articularse? Más aun ¿por qué no se vinculan los mecanismos de control de la OIT dentro del ámbito de estos tratados para asegurar la coordinación y una mejor capacidad de monitoreo y control de las cláusulas?

Los interrogantes siguen en el aire y las organizaciones de trabajadores de los países del Sur Global que están firmando acuerdos con la UE llevan ya años utilizando estas cláusulas para exigir una mejora de las condiciones laborales en sus países. Sin duda, esta dinámica es interesante pero de nuevo nos coloca en la tesitura de plantearnos si esta vía es adecuada. En otras palabras, si es posible poner a la UE (o a Estados Unidos) en la posición de controlar o monitorear a un tercer país en relación a las normas laborales (ni que la UE fuera un dechado de virtudes en esta cuestión) y si es adecuado utilizar la amenaza de las disposiciones laborales para forzar a un estado a modificar su normativa laboral, en lugar de apelar a sus compromisos ante la OIT.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGUSTÍ, J., EBERT, F. y LECLERCQ, D. (2014): "Labour provisions in Free Trade Agreements: fostering their consistence with the ILO Standars System", *International Institute for Labour Studies* [en línea], International Labour Office.
- BARBERO, I. (2011): "El tratamiento jurídico de las migraciones internacionales a través de las regulaciones globalistas de gestión de mano de obra", *Oñati Socio-Legal Series*, v. 1, n. 3.
- BARNARD, C. (2000): "Social dumping and race to the bottom: some lessons for the European Union from Delaware", *E.L. Rev.*, 2000, 25 (1), pág. 57.
- BARNARD, C. y DEAKIN, S. (2001): *Market access and regulatory competition,* Jean Monnet Working Paper 9/01.
- CAPALDO, J. (2014): TTIP: *European Disintegration, Unemployment and Instability.* GDAE Working Paper14-03.
- COMPA, L. y BROOKS, T. (2008): "The North American Free Trade agreement (NAFTA) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)", en Blanpain, R (ed.) *Labour law and industrial relations*, Kluwer.

El impacto de la política comercial...

- DEAKIN, S. (1996): "Labour law as a market regulation, the economic foundations of European social policy" en *European Community labour law: principles and perspectives*, Liber Amicorum Lord Wedderburn, Claredon Press, Oxford.
- EBERT, F. y POSTHUMA, A. (2009): Rebalancing globalization The role of labour provisions in existing international trade arrangements and development finance policies, en ILO, World of Work Report.
- EUROPEAN COMMISSION (2001): Promoting core Labour Standards and Improving Social governance in the context of globalisation, COM (2001) 416.
- EUROPEAN COMMISSION (2015): "Trade for all. Towards a more responsible trade and investment policy".
- GHIOTTO, L. y LÓPEZ, P. (2018): El Tratado de Libre Comercio Argentina-Chile: el camino a un retorno encubierto del ALCA. ALAI-Net. Recuperado de: https://www.alainet.org/es/articulo/194817.
- GIUBBONI, S. (2003): Diritti Sociali e Mercato, la dimensione sociale dell'integrazione europea, Il Mulino, Bologna, 2003.
- GUAMÁN HERNÁNDEZ, A. y NOGUERA FERNÁNDEZ, A. (2015): Derechos sociales, integración económica y medidas de austeridad, Albacete, Bomarzo.
- GUAMÁN, A. y JIMÉNEZ, P. (2016): Los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital. Las amenazas del CETA y del TTIP, Barcelona, Pol·len.
- GUAMÁN, A. (2015): *TTIP*, el asalto de las multinacionales a la democracia, Madrid. Akal.
- GUAMÁN, A. (2016): "La política comercial de la UE y su impacto en los derechos laborales: una aproximación a los posibles efectos de la firma del TTIP y del CETA", Lex Social: Revista de Derechos Sociales, [S.I.], v. 6, n. 2, p. 123-144, jul. 2016.
- GUAMÁN, A. (2016.a): "Cláusulas laborales en los acuerdos de libre comercio de nueva generación: una especial referencia al contenido laboral del TPP, CETA y TTIP". Revista de Estudios Financieros. Revista de Trabajo y Seguridad Social, Nº 397.
- GUAMÁN, A. y CONESA DE LARA, J. (2016.c): El CETA al descubierto: las consecuencias del Tratado entre la UE y Canadá sobre los derechos sociales, Albacete, Bomarzo.
- HEPPLE, B. (1997): "New Approaches to International Labour Regulation", *ILJ*, núm. 26, pág. 353.
- LORENTE, R. y GUAMÁN, A. (2016): "Los efectos del TTIP sobre las pymes" en, Guamán, A; Jiménez, P. Los acuerdos comerciales como estrategia de dominación del capital. Las amenazas del CETA y del TTIP, Barcelona, Pol·len.

Adoración Guamán

- OIT (2016): Assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- OIT (2017): Handbook on assessment of labour provisions in trade and investment arrangements, International Institute for Labour Studies, Geneva.
- ORBIE, J. y Van den Putte, L. (2016): Labour rights in Peru and the EU trade agreement: Compliance with the commitments under the sustainable development Chapter, Working Paper, No. 58, Austrian Foundation for Development Research (ÖFSE), Vienna.
- PARTENIO, F.; LATERRA, P y GHIOTTO, L. (2018): Análisis del capítulo de Género y Comercio del TLC entre Argentina y Chile. DAWN y Asamblea Argentina mejor sin TLC. Recuperado de:
 - http://dawnnet.org/publication/analisis-del-capitulo-de-genero-y-comercio-del-tlc-entre-argentina-y-chile/
- PIQUER, A. (2005): "NAALC: An Effective Compromise?" Global Law Working Paper 01/05, Symposium Transnational Corporations and Human Rights.
- SASSEN, S. (2003): Los espectros de la globalización, Fondo de Cultura Económica, México.
- SILES-BRÜGGE, G. (2014): Constructing European Union Trade Policy A Global Idea of Europe, Londres: Palgrave Macmillan.
- SIRÖEN, J.M. (supervisor) (2008): "The use, scope and effectiveness of labour and social provisions and sustainable development aspects in bilateral and regional free trade agreements", Final Report, Contract VC/2007/0638, European Commission. Disponible en: http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2112&langId=en
- UNCTAD (2002): "Classification of Non-Tariff Measures" [en línea], 2012.
- http://www.tradebarriers.org/docs/UNCTAD%20%20NTM%20classification%202012%20Version.pdf

Begoña del Castillo

Una Europa; varias velocidades



Femme lisant dans un massif de Rhododendrons. Anna Boch.

Según la Unión Europea: ... "El concepto de Europa «a la carta» designa la idea de un método de integración europea diferenciada según el cual los distintos países de la UE están en condiciones de seleccionar, como ante un menú, el sector político en el cual quisieran participar", mientras que "...el concepto Europa «de distintas velocidades» designa la idea de un método de integración diferenciada según el cual la continuación de objetivos comunes se debe a un grupo de países de la Unión Europea capaces y deseosos al mismo tiempo de progresar, e implica la idea de que otros les seguirán posteriormente". En este artículo se abordan, de manera somera, las propuestas sobre las distintas opciones de integración que han surgido a lo largo del proceso de construcción europea. Se hablará de contenidos, de ritmos y de los protagonistas.

Una Europa; varias velocidades

N la política europea no es extraño encontrarnos términos cuyo significado, en ocasiones, se nos hace difícil de comprender. Es un vocabulario que conocemos pero que necesitamos estudiar en su nuevo contexto para entender completamente a qué se refieren. Son palabras como "globalización", "gobernanza", "legislación inteligente"... Aunque no es la única explicación, el hecho de que los textos originales se escriban en un idioma distinto al español, normalmente inglés o francés, obliga a buscar las traducciones más adecuadas sobre las que, a veces, no es fácil encontrar un consenso. Por último, está el problema del concepto: términos como "movilidad" o incluso "trabajador" se siguen debatiendo a día de hoy.

Este no es el caso de "integración", que en relación a la Unión Europea significa justo lo que parece. Aunque existen más definiciones, me parce bastante clarificadora la que hace J. Nye, que se refiere a la integración europea como "el crecimiento en el ámbito (esto es, el número) de áreas políticas tratadas mediante políticas comunes y el nivel de toma de decisiones conjuntas".

Sin embargo, si bien es cierto que el concepto de integración aplicado a la Unión Europea es bastante obvio, la casuística demuestra que se trata de algo mucho más complejo. De hecho, a medida que se avanza (no en el sentido de progresar, sino en el del discurrir del tiempo) en el proceso de construcción, la integración ha perdido esa obviedad de los primeros momentos y se ha ido llenando de complejidad y, sobre todo, de matices; integración sí pero...

Aquí es donde aparece la Europa a la carta y la Europa de las dos velocidades, que bien podrían ser tres, cuatro... en referencia al nivel de integración de cada Estado miembro; es decir, volviendo a la definición de J. Nye, en qué ámbitos participa y hasta qué nivel de decisiones conjuntas acepta.

El Espacio Schengen y la Eurozona son dos claros ejemplos de los distintos niveles de integración en ámbitos como la seguridad y la política monetaria.

A continuación se recogen los países que, a día de hoy (en el momento de redactar este artículo todavía no se ha producido la salida del Reino Unido), integran la Unión Europea. Además, se mencionan los países de la Eurozona; es decir, aquellos que han adoptado el euro como moneda oficial, que, como observamos, no son todos los que componen la UE. Por último, se recogen los que forman parte del Espacio Schengen que, como veremos más adelante, son los que decidieron eliminar las fronteras interiores trasladando el control a las exteriores. También aquí comprobamos que no todos los Estados miembros de la UE forman parte del Espacio Schengen; sin embargo, países como Islandia, Liechtenstein, Noruega o Suiza, que no son miembros de la UE, pidieron incorporarse al espacio libre de fronteras internas.

Estados Miembros: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido*, República Checa, Rumanía y Suecia.

Países de la Eurozona: Alemania, Austria, Bélgica, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos y Portugal.

Países del espacio Schengen: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Holanda, Hungría, Islandia** Italia, Letonia, Liechtenstein**, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega**, Polonia, Portugal, República Checa, República Eslovaca, Suecia y Suiza**.

En el resumen introductorio de este artículo ya se establecía la diferencia conceptual que la propia UE establece entre la Europa a la carta y la Europa a distintas velocidades. Para reforzar esa idea, es especialmente útil la explicación de la catedrática de Derecho Internacional Público, Araceli Mangas Martín, en su publicación sobre la Europa de geometría variable: la integración diferenciada, vinculando el concepto de la "velocidad" en la integración con la "capacidad" de los países de implementar determinadas medidas comunitarias, y describe la "Europa a la Carta" como la opción del Estado miembro, vinculada, por tanto, a la "voluntad".

^{*} Pendiente del brexit.

^{**} No son miembros de la UE.

Una Europa; varias velocidades

El Tratado de Maastricht (1992) incorporó el concepto de ciudadanía europea que conlleva el derecho a circular libremente por el espacio de la Unión. Sin embargo, ya en los años 80 se había planteado el debate sobre la libre circulación, poniendo en evidencia dos niveles o posiciones diferentes. Por una parte, estaban quienes defendían la libertad de movimiento solo para los ciudadanos y ciudadanas europeas, lo que implicaba mantener las fronteras que permitirían el control de ciudadanos de terceros países. Luego, estaban quienes defendían la libertad de movimientos para todos, lo que implicaría que solo se mantendrían las fronteras exteriores de la UE.

La discrepancia implicó que solo cinco países (Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos) de los diez que formaban la UE en 1985, alcanzasen un acuerdo para establecer un espacio libre de fronteras internas. Este acuerdo se conoce como el Espacio Schengen en referencia a la ciudad luxemburguesa donde se firmó el acuerdo.

En el mapa sobre la integración que se recoge al principio de este trabajo, aparecen los 26 países que, a día de hoy, forman parte del Espacio Sechengen, cuyos objetivos fundamentes son, en palabras del Ministerio de Interior de España "...la supresión de fronteras entre estos países, la seguridad, la inmigración y la libre circulación de personas".

Si bien, como se decía arriba, la posibilidad de distintos niveles de integración es cada vez más recurrente, lo cierto es que esta opción ha estado presente a lo largo del proceso de construcción europea, normalmente vinculado a procesos económicos. De hecho, fue en el marco del establecimiento del euro cuando se puso formalmente sobre la mesa la posibilidad de que solo aquellos Estados miembros con economías más potentes, accedieran en un primer momento a la monea única.

Más recientemente, en el marco de la crisis económica y financiera que estalló en 2008, los países con economías más poderosas, es decir, Francia y Alemania, sugirieron la posibilidad de que el avance en la integración económica debería hacerse a dos o incluso a tres velocidades, una en la que se incluirían ambos países, y otra en la que estarían los conocidos como países de las últimas ampliaciones: Países Bálticos y del Este, y también los de la cuenca mediterránea: España, Grecia, Italia, Portugal...

El enfoque de distintas velocidades en la integración económica implica, además de una evidente falta de solidaridad hacia los países con más dificultades, el establecimiento de dos categorías de países más allá de lo económico. Podría decirse

que la catalogación como "pariente pobre" expulsa al Estado miembro del núcleo donde se toman las decisiones, no solo económicas, también políticas. Es evidente el peso que, de facto, ejerce el eje franco-alemán en las decisiones de la UE; sin embargo, el establecimiento de distintas velocidades significaría un paso más en la institucionalización de los distintos círculos de influencia, o como dicen algunos autores, de un centro y una periferia.

En 2011, en plena crisis económica, el entonces ministro de economía finlandés, el conservador Alex Stubb, propuso una eurozona a dos velocidades, en la que solo aquellos países que pudiesen acreditar el máximo nivel de solvencia ("triple A") formasen el "núcleo" de Estados miembros con posibilidad de tomar decisiones, el resto perderían cualquier capacidad de influir. De hecho, el político finlandés llegó a proponer que los países con déficit excesivo perdieran control sobre sus presupuestos a favor de la UE.

Si bien el Reino Unido se ha distinguido por su tradicional oposición a las dos velocidades, sin duda es el Estado miembro que se ha caracterizado por sus reticencias a una mayor integración. Siendo cierto que el *brexit* es el resultado de una serie de intereses de coyuntura política, también podría interpretarse como la consecuencia lógica de una trayectoria marcada por la autoexclusión británica en el marco del Tratado de Maastricht.

La cláusula incorporada al Tratado de Maastricht, popularizada con el término inglés *opting-out*, permitía al Reino Unido la posibilidad de descolgarse de la etapa final de la Unión Económica y Monetaria (a este descuelgue también se apuntó Dinamarca) y, de hecho, de la moneda única. Esta autoexclusión afectaba también al capítulo social.

Como se ha dicho, las autoexclusiones de Reino Unido y Dinamarca consagraron la Europa a la Carta en Maastricht, que el Tratado de Ámsterdam institucionalizaría como el *mecanismo de cooperación reforzada*, recogido en el Art. 20 del TUE: "Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea..."

El objetivo del mecanismo de cooperación reforzada era permitir el avance de la Unión Europea. La estructura diseñada para los seis países que formaron inicial-

Una Europa; varias velocidades

mente la UE, además de estar pensada para un número reducido de Estados miembros, estaba destinada a países con características similares. Después, las consecutivas ampliaciones, con la incorporación de nuevos Estados, algunos de ellos con estructuras políticas y niveles económicos muy diferentes, bloquearía el avance en determinadas materias. El nuevo mecanismo de cooperación reforzada permitía flexibilizar las rígidas estructuras existentes.

Se trata, en todo caso, de un mecanismo muy restrictivo que debe implicar, al menos, a nueve Estados miembros y exige una serie de requisitos para invocarlo:

- tender a favorecer la realización de los objetivos de la Unión y a preservar sus intereses;
- respetar los principios de los Tratados y el marco institucional único de la Unión;
- utilizarse exclusivamente como último recurso;
- afectar como mínimo a la mayoría de los Estados miembros;
- no afectar ni al acervo comunitario ni a las medidas adoptadas en virtud de otras disposiciones de los Tratados;
- no afectar a las competencias, derechos, obligaciones e intereses de los Estados miembros que no participan en ella;
- estar abierta a todos los Estados miembros, y permitirles unirse en todo momento, siempre que respeten la decisión inicial y sus consiguientes decisiones.

Hasta el momento, el procedimiento de cooperación reforzada se ha aprobado en el marco de un impuesto sobre las transacciones financieras y se ha utilizado en relación a la ley de divorcio y la ley de patentes.

Más recientemente, las consecuencias de las políticas de austeridad implementadas en el marco de la crisis económica, supusieron un fuerte golpe a la ya deteriorada confianza de los ciudadanos y ciudadanas europeos en sus instituciones. En una Europa socialmente devastada, con unas instituciones cuestionadas y, sobre todo, con una importante falta de credibilidad de sus dirigentes, la Comisión Europea, presidida por el luxemburgués Jean-Claude Juncker, publicó el *Libro blanco sobre el futuro de Europa*.

Begoña del Castillo

En el verano de 2016, los gobiernos nacionales y los responsables de las instituciones comunitarias decidieron abrir un debate sobre el futuro de la Unión Europea cuyas conclusiones se presentarían en el marco del 60 Aniversario del Tratado de Roma, en marzo de 2017.

El debate concluyó con la publicación del *Libro blanco sobre el futuro de Europa* que, lejos de aportar soluciones y recuperar la confianza de los ciudadanos y ciudadanas, vino a crear más inseguridad y confusión y puso en evidencia la falta de responsabilidad de las instituciones europeas y la renuncia implícita a avanzar en la profundización de la construcción europea.

Sin entrar en la calidad del texto, que sería objeto de un análisis específico, el documento de la Comisión Europea especula con los cinco escenarios en que, en su opinión, podría encontrarse la UE en 2025, en función de las decisiones que se tomen hasta entonces. Todos ellos, excepto el primero, implican un grado de retroceso en la integración, ya sea a nivel cuantitativo o cualitativo, y están pensados para la EU-27, es decir, para una UE sin el Reino Unido.

Escenario 1: Seguir igual; "La Unión Europea se centra en cumplir su programa de reformas positivas"

Las decisiones se tomarán a mayor o menor velocidad en función de las negociaciones para alcanzar acuerdos en materias de interés común. Obviamente, este escenario se ajusta al proceso de construcción europea que se había diseñado, sin embargo, es exactamente el fracaso de estas políticas lo que ha provocado la necesidad de abrir el debate sobre el futuro de Europa.

Escenario 2: Solo el mercado único; "La Unión Europea se vuelve a centrar gradualmente en el mercado único"

La incapacidad de avanzar en lo político refuerza algunos aspectos relacionados con el mercado único. Como consecuencia de esta situación, la libre circulación de trabajadores no estaría completamente garantizada. La incapacidad para avanzar en una política migratoria y de seguridad común, conllevaría el refuerzo de las fronteras nacionales. Las cuestiones sociales, entre otras, sufrirían las consecuencias de la reducción de la capacidad normativa de la UE, lo que aumentaría las diferencias entre los países y abriría una tendencia a la baja, no solo en materia social, también medioambiental o fiscal.

Una Europa; varias velocidades

Escenario 3: Los que desean hacer más, hacen más; "La Unión Europea permite a los Estados Miembros que lo deseen una mayor colaboración en ámbitos específicos"

Este escenario representa la opción de Europa a varias velocidades por la que, en su día manifestaron su preferencia Francia, Alemania, Italia y España, cuyo presidente en aquel momento, Mariano Rajoy, se mostró a favor de la propuesta del presidente Hollande (Francia, 2012-2017) cuando dijo que "los cuatro principales países deben trazar la vía y dejar que otros la sigan a su propio ritmo".

Partiendo de la situación actual, los Estados miembros que lo deseen pueden unirse para avanzar en materias concretas. Esta colaboración tendría como resultado la elaboración de normativa, incluidos los temas sociales, a la que el resto de países podría sumarse o no. En la práctica, este escenario significaría que los derechos de los ciudadanos y ciudadanas europeas variarían en función del Estado miembro al que pertenezcan.

Escenario 4: Hacer menos, pero de forma más eficiente; "La Unión Europea se centra en aumentar y acelerar los logros en determinados ámbitos, interviniendo menos en los demás"

Se trata, en definitiva, de elegir una serie de materias en las que se concentrarían los esfuerzos para avanzar todos los Estados miembros, aparcando el resto de temas. El primer problema que se presenta a simple vista es conseguir poner de acuerdo a los 27 Estados miembros para establecer las prioridades sobre las que se actuaría. Desde el punto de vista de los trabajadores, lo preocupante es que no hay garantías de que los temas sociales formarán parte de este reducido número de prioridades.

Escenario 5: Hacer más de forma conjunta; "La Unión Europea decide hacer mucho más conjuntamente en todos los ámbitos políticos"

No es necesario profundizar en un escenario que, a día de hoy, se percibe irrealizable. Especialmente si, como se decía arriba, quienes ostentan el poder en la UE, ya han manifestado sus preferencias por una Europa a distintas velocidades.

Habrá que esperar hasta 2025 para comprobar hacia qué escenario de los descritos nos ha llevado la realidad de la política europea en los próximos cinco años.

UNA CLÁUSULA PASARELA

Aunque *stricto sensu* no debería incluirse en este epígrafe, merece la pena mencionar la propuesta lanzada recientemente por la Comisión Europea de establecer una *cláusula pasarela*. El objetivo de esta propuesta recordaría, en parte, al de las distintas velocidades de integración o al mecanismo de cooperación reforzada: impedir que la falta de acuerdo entre los países paralice la actividad legislativa de la Unión Europea en determinados ámbitos.

Hasta el momento, importantes materias de política social debían adoptarse por unanimidad en el marco del procedimiento legislativo especial de la UE. Ahora, con la publicación el pasado mes de abril de la Comunicación "Una toma de decisiones más eficaz en materia de política social: la identificación de los ámbitos en los que se podría pasar a la votación por mayoría cualificada", la Comisión ha abierto el debate sobre la posibilidad de pasar algunos temas sociales a su adopción por mayoría cualificada en el marco del procedimiento legislativo ordinario a través de la *cláusula pasarela*.

El debate sobre este asunto será largo, debido, entre otras cosas, a la complejidad técnica que entraña la propuesta. Desde el punto de vista de los sindicatos, a pesar de no haberse cerrado todavía el debate, una vez garantizada la participación de los interlocutores sociales en el proceso legislativo, cualquier medida que impida el bloqueo de la legislación social será, inicialmente, bien vista.

Thomas Prosser

El *brexit* y sus consecuencias en la política social y de empleo en el Reino Unido



Dunes au soleil. Anna Boch.

En este artículo se identifican tres vías de desarrollo posibles para la política social británica post-brexit: i) la desregulación neoliberal, ii) el socialismo "bennista" o iii) el populismo nacionalista. En opinión del autor, el populismo nacionalista será el que tenga más influencia en la política social y de empleo. Este enfoque no solo está presente en el Partido Conservador de Boris Johnson sino que las preferencias populistas-nacionalistas también han ganado peso en la sociedad británica.

El *brexit* y sus consecuencias...

ESDE que el pueblo británico decidiese abandonar la Unión Europea (UE), el *brexit* ha sido un tema de debate tanto en el Reino Unido como en Europa (Eatwell y Goodwin, 2018). Mientras sus consecuencias políticas han acaparado la atención de los investigadores no lo han sido tanto sus implicaciones en el ámbito social. La omisión del aspecto social es un factor a tener en cuenta, ya que la decisión de abandonar la UE fue el resultado del descontento en dicho ámbito.

Tras el *brexit*, la política social y de empleo tendrá un papel muy importante en el desarrollo de la sociedad fuera de la UE. En este artículo identifico los posibles caminos para el desarrollo de una política británica post-*brexit*.

Para entender las potenciales vías de desarrollo para una política social británica posterior al *brexit* es importante analizar las causas sociales y económicas del mismo. Existen dos causas principales que han sido objeto de polémica: la desregulación neoliberal y la inmigración.

Una primera interpretación del *brexit* subraya la influencia del neoliberalismo (Jessop, 2017). Según este punto de vista –popular entre los socialistas– el descenso del nivel de vida y de la calidad del trabajo, relacionados con el neoliberalismo, ha alimentado la sensación de infelicidad entre la sociedad británica. Muchos destacan que ha habido un crecimiento lento de los salarios reales, de hecho, según el Trades Union Congress (TUC), la caída de los salarios reales supuso un 10,4% entre 2007 y 2015 (TUC, 2016). Grupos profesionales como los trabajadores manuales y los profesionales del sector público se vieron afectados en gran medida por este lento crecimiento de los salarios y, aunque no todos estos grupos apoyaron el *brexit*

—los trabajadores manuales sí tendieron a hacerlo— experimentaron una gran insatisfacción a causa del lento crecimiento salarial. Otros apuntan que la desregulación del mercado de vivienda en los años ochenta ha sido una de las principales causas de desigualdad en la sociedad actual (Dorling, 2015).

Una segunda interpretación del *brexit* –defendida por los nacionalistas– destaca la influencia de la inmigración, cuyo crecimiento en la Unión Europea a partir de 2004 ha provocado una importante sensación de insatisfacción en la sociedad británica (Eatwell y Goodwin, 2018). En materia de política social, muchos relacionan la inmigración con el débil crecimiento de los salarios reales, especialmente los salarios de los trabajadores manuales. Aunque muchas investigaciones muestran que la relación entre la inmigración y la caída de salarios no es muy fuerte, otros estudios revelan que la inmigración incrementa el salario de los profesionales mejor pagados y la reduce en los salarios peor pagados (Dustmann *et al.* 2012; Nickell y Saleheen, 2015). Aunque esta influencia no sea muy destacada, los investigadores reconocen que la influencia de los cambios relativos es significativa.

Aunque exista polémica acerca de la importancia de estos factores, el conocimiento del papel del neoliberalismo y de la inmigración permite un mejor entendimiento de las potenciales vías de desarrollo posteriores al *brexit*. Las interpretaciones de la importancia de estos factores sirven para generar propuestas para las nuevas políticas sociales y de empleo. En el resto de este artículo identifico tres vías de desarrollo posibles para la política social británica post-*brexit*: i) la desregulación neoliberal, ii) el socialismo "bennista" o iii) el populismo nacionalista.

I) LA DESREGULACIÓN NEOLIBERAL

Una primera situación hipotética sería la desregulación neoliberal. En dicha situación, los futuros gobiernos aprovecharían el *brexit* para desregular los mercados laborales y recortar la protección social. Este escenario se asocia con futuros gobiernos de carácter conservador, dada la relación histórica entre el partido conservador y la desregulación neoliberal. En los años ochenta, los gobiernos de carácter conservador desregularon el estado de bienestar británico (Carstensen y Matthijs, 2018). Entre los partidarios de la opción "remain" (permanecer), muchos piensan que esta situación es probable y subrayan las preferencias neoliberales que tienen los partidarios del *brexit* (p.ej. Fisher, 2019). En el Partido Conservador, políticos como Jacob Rees-Mogg y John Redwood han apoyado las medidas neoliberales durante muchos años y han considerado la política social europea como un obstáculo para la competitividad del Reino Unido.

El *brexit* y sus consecuencias...

Es verdad que un ala del partido conservador quiere aprovechar el *brexit* para desregular el mercado laboral, ya que la directiva europea del tiempo de trabajo ha sido criticada durante muchos años. Aunque el Reino Unido haya aplicado la cláusula de exención individual (*opt-out*) a esta directiva, excluyendo por tanto a los trabajadores individuales del límite semanal de 48 horas, muchos políticos conservadores quieren derogar otros aspectos de esta directiva como por ejemplo las regulaciones sobre los períodos de descanso. La directiva sobre las agencias de trabajo temporal es también impopular porque, según sus críticos, impide flexibilizar el mercado laboral británico. En definitiva, es posible que los futuros gobiernos conservadores aprovechen la salida de la UE para desregular el mercado laboral.

Por otro lado, el ala pro-brexit del Partido Conservador matiza su posición respecto al estado del bienestar y la regulación del mercado laboral. Durante los gobiernos conservadores de David Cameron (2010-16), los diputados conservadores pro-brexit se opusieron con frecuencia a las políticas de austeridad, y políticos como Boris Johnson y Iain Duncan Smith se posicionaron en contra de dichas políticas (Guardian, 2012; 2016). Los diputados conservadores que apoyaron la opción "remain" como Cameron y el canciller George Osborne se mostraron, por el contrario, dispuestos a apoyar estas medidas. Teniendo en cuenta estos matices, es posible que un futuro gobierno de Boris Johnson adopte una actitud más moderada con respecto a la política social y de empleo, incluso si se llegase a derogar la directiva europea del tiempo de trabajo. Además, hay que tener en cuenta que el perfil de los partidarios del brexit que votó a favor del mismo es de clase social baja, con un 64% de partidarios pertenecientes a las clases sociales británicas D y E (clases sociales más pobres del Reino Unido) (Lord Ashcroft Polls, 2016). En los últimos tiempos estos votantes han apoyado al Partido Conservador y, según los sondeos recientes, prefieren al Partido Conservador antes que al Partido Laborista (Ipsos Mori, 2019). Con este tipo de perfil, es posible, tal y como explico a continuación, que el Partido Conservador adopte políticas más intervencionistas en los próximos años. En septiembre de 2019, el Partido Conservador prometió aumentar el salario mínimo nacional a una tasa por hora de £10.50.

II) EL SOCIALISMO "BENNISTA"

Una segunda situación hipotética sería el socialismo denominado "bennista". Históricamente, la izquierda británica se oponía a la integración europea, una oposición que impulsó el político socialista Tony Benn en los años setenta (Adams, 2011). Benn proponía un sistema socialista que se situara fuera de las comunidades europeas, apoyando la nacionalización de la industria y la introducción de barreras arancelarias.

Thomas Prosser

Esta visión es todavía popular entre sectores izquierdistas de la política. Jeremy Corbyn, actual líder del Partido Laborista, hizo campaña en contra de la UE durante muchos años, campaña a la que renunció tras convertirse en 2015 en el líder del partido. Aunque la mayoría de la izquierda británica es contraria al *brexit*, el enfoque "bennista" todavía tiene mucha influencia.

Si un gobierno laborista post-*brexit* llegase al poder, es probable que el enfoque "bennista" tuviera cierta influencia. En su último programa electoral, el Partido Laborista propuso la nacionalización de la vía férrea (Labour Party, 2017), una nacionalización que, sin ser ilegal en el actual marco legal europeo, podría ser más ambiciosa con el *brexit*, limitando las competencias y convirtiéndose en ilegal dentro del marco jurídico europeo. Otra medida del programa electoral consistiría en la introducción de aranceles para proteger la industria británica y que sería posible si tanto el gobierno laborista y la Unión Europea llegaran a un acuerdo comercial. Estas medidas serían populares entre los votantes laboristas aún empleados en los sectores industriales.

Según el *bennismo*, estas precondiciones económicas crearían las bases para el socialismo y, dentro del ámbito social, supondrían un fortalecimiento del papel de los sindicatos, uno de los objetivos que el partido laborista de Jeremy Corbyn ha adoptado en su programa. De hecho, en el programa electoral de 2017, el partido prometió fortalecer la participación de los sindicatos en las negociaciones colectivas (Labour Party, 2017). Es probable que, si un gobierno laborista alcanzase el poder tras la implantación del *brexit*, los sindicatos vieran reforzados sus derechos. Los sindicatos británicos desean fortalecer los derechos para poder participar en huelgas, derechos que se han visto limitados por los gobiernos de carácter conservador.

Es posible que un gobierno con esta visión promueva además una regulación más firme de la inmigración. Aunque la izquierda británica haya defendido históricamente los derechos de los inmigrantes, un ala del partido laborista corbynista es ahora más escéptica. De hecho, en su programa electoral de 2017, el partido laborista propuso el fin de la libertad de circulación tras la materialización del *brexit* (Labour Party, 2017). Con dicho gobierno, se limitaría el número de inmigrantes y se reforzaría la regulación del desplazamiento de trabajadores, derogando la directiva de desplazamiento de los mismos. Estas medidas no serían tan estrictas como las medidas populistas-nacionalistas y estarían acompañadas por medidas que mejorasen las condiciones en el mercado laboral británico.

III) EL POPULISMO NACIONALISTA EN EL ÁMBITO SOCIAL

Una tercera situación hipotética sería el populismo nacionalista. En los últimos años el populismo nacionalista ha tenido una influencia creciente en las políticas sociales y de empleo. Muchos investigadores han escrito sobre el "chovinismo de bienestar" (De Koster *et al.*, 2013; Reeskens y Van Oorschot, 2012), un término que hace referencia a las políticas que favorecen a las mayorías étnicas pero discriminan a las minorías, p.ej. los inmigrantes. Hay muchos ejemplos de estas políticas en los países europeos en los últimos años. Además de las políticas aplicadas por gobiernos notoriamente hostiles con los inmigrantes, como Hungría, otros países como Dinamarca han adoptado este tipo de políticas (Jørgensen y Thomsen, 2016).

El movimiento del *brexit* ha mostrado elementos del "chovinismo de bienestar". Durante la campaña de referéndum, la facción política "Vote Leave" defendió que salirse de la UE dejaría más recursos para el estado del bienestar, proporcionando 350 millones de libras cada semana al NHS (el sistema de salud británico). El UKIP, el partido de derecha populista, también dejó patente su "chovinismo del bienestar" y prometió en su programa electoral dar prioridad a los británicos en la asignación de viviendas (UKIP, 2017). Hay que destacar también que la ley británica tiene elementos de "chovinismo de bienestar" pues obliga a los ciudadanos de la Europa Central y Oriental a trabajar un número determinado de años en el país antes de acceder a los beneficios del sistema.

Es probable que estas políticas sociales y de empleo se tornen más populares después del *brexit* y se permita regular dando prioridad a los británicos, un enfoque que está en línea con la estrategia del Partido Conservador, un partido que en los últimos años ha atraído a ciudadanos con bajos salarios y que ha competido con UKIP para recibir el respaldo de estos votantes. El Partido Conservador ha ido transformándose hasta parecerse cada vez más a un partido de derecha populista.

Los gobiernos conservadores han adoptado políticas más intervencionistas en el ámbito social y de empleo. Por ejemplo, el gobierno de Theresa May adoptó, durante los primeros meses de su gobierno, una política de intervención en los mercados laborales, combinando este enfoque con discursos en contra de la inmigración. Aunque su fracaso en las elecciones de 2017 diera al traste con esta estrategia, es posible que el gobierno de Boris Johnson vuelva a adoptar medidas similares que mejorarían las condiciones sociales y laborales pero que supondrían la exclusión de los grupos sociales marginados. Es poco probable que Johnson adopte medidas tan drásticas como en Hungría, teniendo en cuenta la tradición liberal del Partido Conservador, pero sí es viable que su gobierno ponga más difícil el acceso de los inmi-

Thomas Prosser

grantes al estado del bienestar. Además de implantar una política de inmigración más estricta, puede que se amplíen los períodos de empleo continuo en el país para que los ciudadanos extranjeros accedan a los beneficios sociales. Por último, es posible que la política de vivienda experimente cambios. La actual política es criticada por los ciudadanos de renta baja, que protestan por el acceso a las viviendas sociales del que se benefician los inmigrantes recién llegados. Aunque la limitación de la inmigración se esté asociando con los otros escenarios, las políticas populistas-nacionalistas serían más agresivas, reflejando la filosofía del populismo nacionalista (Eatwell y Goodwin, 2018).

CONCLUSIÓN: ¿UNA MEZCLA DE LAS TRES SITUACIONES HIPOTÉTICAS?

El *brexit* supondrá un cambio profundo en el sistema de protección social y de empleo en el Reino Unido. Aunque las tres situaciones hipotéticas expuestas en este artículo son posibles, la realidad dependerá del equilibrio que tenga el poder político después del *brexit*. Si gobernase el Partido Conservador, es probable que se impongan el populismo nacionalista y la desregulación neoliberal. Si gobernase el Partido Laborista, no hay que descartar la introducción de aspectos del socialismo "bennista". Si bien otros escenarios son posibles, p.ej. la cancelación del *brexit* y un gobierno liberal-democrático, la probabilidad de estos escenarios es pequeña.

A pesar de la importancia del equilibrio del poder político, en mi opinión el populismo nacionalista será el que tenga más influencia en la política social y de empleo. Este enfoque no solo está presente en el Partido Conservador de Boris Johnson sino que las preferencias populistas-nacionalistas también han ganado peso en la sociedad británica. Los sondeos muestran que los británicos quieren más seguridad en los ámbitos de política social y de empleo pero también apuestan por una reducción de la inmigración (National Centre for Social Research, 2014; 2018). Por tanto, la implantación de la política social populista-nacionalista satisfaría estas demandas. Pese a que un hipotético gobierno laborista no esté tan dispuesto a introducir estas medidas, le será difícil resistir el poder de la voluntad popular. Las medidas obligando a los ciudadanos de la Europa Central y Oriental a trabajar un número determinado de años fueron introducidas por el gobierno laborista de Tony Blair, debido a la voluntad popular. Finalmente, hay que tener en cuenta que el desarrollo de este tipo de políticas iría en línea con eventos acaecidos en otros países. En los últimos años, el "chovinismo de bienestar" se ha hecho más y más popular, reflejando el crecimiento de nacionalismo en todo el mundo (De Koster et al., 2013; Reeskens y Van Oorschot, 2012).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, J. (2011): Tony Benn: A Biography. Biteback Publishing.
- CARSTENSEN, M. B. y MATTHIJS, M. (2018): "Of paradigms and power: British economic policy making since Thatcher". *Governance* 31(3): 431-447.
- DE KOSTER, W.; ACHTERBERG, P. y VAN DER WAAL, J. (2013): "The new right and the welfare state: The electoral relevance of welfare chauvinism and welfare populism in the Netherlands". *International Political Science Review* 34(1): 3-20.
- DORLING, D. (2015): "Policy, politics, health and housing in the UK". *Policy & Politics* 43(2): 163-180.
- DUSTMANN, C.; FRATTINI, T. y PRESTON, I. P. (2012): "The effect of immigration along the distribution of wages". *Review of Economic Studies*, 80(1): 145-173.
- EATWELL, R. y GOODWIN, M. (2018): *National populism: The revolt against liberal democracy.* Penguin UK.
- FISHER, D. (2019): Deregulation and standards after Brexit what Naomi Klein's 'disaster capitalism' can tell us. The Conversation. Disponible online en: http://theconversation.com/deregulation-and-standards-after-brexit-what-naomi-kleins-disaster-capitalism-can-tell-us-124908
- GUARDIAN (2012): "Boris Johnson attacks planned cuts to disability payment". Disponible online en: https://www.theguardian.com/uk/2012/jan/06/boris-johnson-attacks-disability-payments-cuts
- GUARDIAN (2016): "Tories in civil war as Duncan Smith attacks austerity programme". Disponible online en: https://www.theguardian.com/politics/2016/mar/20/iain-duncan-smith-attacks-deeply-unfair-budget-first-interview
- IPSOS MORI (2019): "Ipsos MORI Political Monitor July 2019". Disponible online en:https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2019-08/ipsos_mori_july_2019_political_monitor.pdf
- JESSOP, B. (2017): "The organic crisis of the British state: Putting Brexit in its place". *Globalizations* 14(1): 133-141.
- JØRGENSEN, M. B. y THOMSEN, T. L. (2016): "Deservingness in the Danish context: Welfare chauvinism in times of crisis". *Critical Social Policy* 36(3): 330-351.
- LABOUR PARTY (2017): "For the many, not the few: The Labour Party manifesto 2017". Disponible online en:
 - https://labour.org.uk/wp-content/uploads/2017/10/labour-manifesto-2017.pdf
- LORD ASHCROFT POLLS (2016): "How the United Kingdom voted on Thursday... and why". Disponible online en:
 - https://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/

Thomas Prosser

- NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH (2014): British Social Attitudes 31. Disponible online en:
 - https://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-31/key-findings/britain-2014.aspx
- NATIONAL CENTRE FOR SOCIAL RESEARCH (2018): British Social Attitudes 35. Disponible online en:
 - https://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-35/key-findings.aspx
- REESKENS, T. y VAN OORSCHOT, W. (2012): "Disentangling the 'New Liberal Dilemma: On the relation between general welfare redistribution preferences and welfare chauvinism". *International Journal of Comparative Sociology* 53(2): 120-139.
- UKIP (2017): "Britain Together". Disponible online en: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/ukipdev/pages/3944/attachments/original/1495695469/UKIP Manifesto June2017opt.pdf?1495695469
- TRADES UNION CONGRESS (2016): "UK workers experienced sharpest wage fall of any leading economy, TUC analysis finds". Disponible online en: https://www.tuc.org.uk/news/uk-workers-experienced-sharpest-wage-fall-any-leading-economy-tuc-analysis-finds

Ainhoa Lasa

La estrategia de la euroización de la Europa social: monetarismo y redistribución inversa



The Shores of Brittany. Anna Boch.

La euroización como proyecto y proceso ha dejado sentir sus efectos en la dimensión social de la Unión concluida la etapa de integración a través de la crisis. La panoplia normativa e institucional adoptada durante ese periodo, y caracterizada por la sostenibilidad incondicionada de la estabilidad macroeconómica, macrofinanciera y presupuestaria, junto con su gestión tecnocrática, reconduce a las políticas sociales y de empleo a las coordenadas de la monetización y la redistribución inversa. La primera, a través de los indicadores sociales que acompañan los procesos de coordinación de las políticas económicas en el marco del Semestre Europeo. La segunda, a través de la desvinculación integración constitucional del trabajo-fiscalidad progresiva.

La estrategia de la euroización...

1. LA EUROIZACIÓN COMO PROCESO DE DEPURACIÓN CUALITATIVA DEL PROYECTO POLÍTICO DE LA CENTRALIDAD INCONDICIONADA DEL MERCADO

A euroización de la dimensión social representa la última de las etapas evolutivas de la Gobernanza Económica Europea (GEE) para tratar de conciliar las exigencias de la ortodoxia monetaria, fiscal y bancaria con las expectativas de la cohesión social. Esta fase emerge durante el periodo de gestión de la crisis del Eurosistema, donde el objetivo central será la pervivencia del proyecto político del euro a través del endurecimiento de los mecanismos de supervisión y control del cumplimiento de los criterios de convergencia nominal. Concluida esta etapa, la atención se ha desplazado tangencialmente a los efectos sociales de la crisis que, hasta el momento, se habían abordado en sintonía con la preferencia microeconómica neoliberal por reformas estructurales impulsadas por el mercado en los estados de bienestar y los mercados laborales nacionales (Schmidt y Thatcher, 2013).

El punto de inflexión, más allá de los debates políticos en las cumbres del euro sobre la introducción de potenciales mecanismos de estabilización, como el sempiterno seguro de desempleo europeo, parece situarse en la Cumbre Social en favor del Empleo justo y el Crecimiento, celebrada en Gotemburgo en noviembre de 2017. Momento en el que los deseos del otrora Presidente de la Comisión Europea, Jean-Claude Juncker, de conseguir una "AAA social" para Europa (Juncker, 2014) se materializaron, parcialmente, con la proclamación del Pilar Europeo de Derechos Sociales (PEDS). Un documento político que, en principio, tiene en la zona del euro su ámbito preferente y prioritario de aplicación. De ahí que se tilde de parcial la concreción de la intención, pues lejos de apostar por una dimensión social conjunta, el

PEDS se circunscribe a una dimensión social de geometría variable (Lörcher y Schömann, 2017) donde se priorizan los beneficios del Pilar para aumentar la resiliencia y consolidar la Unión Económica y Monetaria (UEM). En particular, la interrelación economía-progreso social se concreta en una mejora de la competitividad, como objetivo, a través de la participación en el empleo y la productividad, como medios.

Como veremos en el segundo de los capítulos, el Pilar apuesta por una convergencia social de estándares pragmáticos al modelo de una economía de mercado abierta y de libre competencia. Precisamente, la centralidad del principio organizativo del mercado y sus coordenadas, competencia y UEM, son determinantes en la configuración de los contenidos del Pilar: la divisibilidad de los ficticios derechos sociales europeos, el binomio de la flexiseguridad o explotación flexible, la regulación social indirecta y la ausencia del trabajo como sujeto político, ilustran la subordinación y funcionalidad del espacio social europeo (Giubboni, 2018).

Esta marginalidad solo puede entenderse desde los principios estructurales del modelo del constitucionalismo de mercado europeo, donde las relaciones política-economía traducen la función reguladora del poder público, europeo y estatal, en la garantía del mercado y de su primacía. En este sentido, la relación entre poder político y poder económico está presidida por el mercado como parámetro de legitimidad de la intervención pública en la economía. En el marco de estas consideraciones adquiere virtualidad el análisis de la euroización y su doble dimensión como proyecto y como proceso. Esta representa, como hemos avanzado, la, hasta el momento, última fase experimentada por la GEE que ha coincidido, además, con la primera gran crisis del modelo.

Ciertamente, en el año 2005 se debieron introducir una serie de modificaciones en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), normativa específica adoptada en Ámsterdam y dirigida a reforzar la dinámica económica de la UEM, para dotar de mayor flexibilidad a varios elementos del dispositivo del 97, motivados por un cambio de coyuntura económica que produjo una modificación sustancial en las finanzas públicas de algunos Estados miembros (EEMM), principalmente Francia e Italia, que alcanzaron su punto más crítico, en el año 2003. Pero en aquel momento, al contrario que en el año 2009, el incremento de los déficits públicos se abordó desde la perspectiva de la legitimidad y la aceptación de los instrumentos de control de la disciplina presupuestaria de los EEMM, indispensables para la política monetaria, introduciendo mayores márgenes de discrecionalidad aunque sin alterar los límites para el déficit y la deuda pública (Buti y Pench, 2004). Es decir, la reforma en ningún caso significó un punto de inflexión, una redefinición de la estructura macroeconómica teórica e ideológica que sirve como respaldo normativo de las reglas de control de

los déficits excesivos y la deuda pública. Se trató de una respuesta coyuntural forzada por el peso en el mercado de la Unión de los dos países que experimentaron desequilibrios macroeconómicos y macro-financieros. Esto es, una decisión geopolítica en clave intracomunitaria (Miccú, 2003).

Continuando con el proyecto de euroización, interesa, sobre todo, destacar que éste ha vivido una etapa gloriosa en los últimos diez años que, paradójicamente, es consecuencia directa de su crisis. De forma tal que la crisis se ha instrumentalizado para ahondar en la consolidación del proyecto. En el periodo 2010-2014 asistimos a un febril paroxismo legislativo e institucional que compone el momento denominado como integración a través de la crisis. Entendiendo por tal un proyecto de integración de nuevo género caracterizado por los siguientes rasgos: a) está impulsado por los fines, principalmente, la preservación de la UEM con sus miembros actuales y sin convertirla en una unión de transferencia; b) es extra-constitucional, en el sentido de evitar la reforma de los tratados yendo más allá del marco del derecho originario; c) agrava las tendencias preexistentes en la UE, al evitar la controversia política concentrando el poder en instituciones caracterizadas por la integubernamentabilidad y la tecnocracia (Consejo, Comisión, Eurogrupo, Banco Central Europeo); d) sitúa el énfasis en la aplicación coercitiva de la panoplia instrumental de la UEM (incluyendo las adoptadas vía procedimientos ad hoc y extra-constitucionales) en los países deudores; e) se justifica a través de la retórica de la emergencia (Scicluna, 2018).

Del conjunto de rasgos señalados podemos destacar, a los efectos que interesan: el reconocimiento de unas funciones específicas y concretas al nuevo proyecto, su naturaleza externa al orden jurídico europeo, la politización institucional del proyecto en clave estatal, intergubernamentalidad, donde los Estados se consolidan como centro de referencia del nuevo proyecto que ejercen su función de dirección política en términos de cosificación y sumisión a las reglas del mercado, y el poder coercitivo de las normas que integran el nuevo proyecto, junto con su eficacia jurídica inmediata al circunscribirse a una nueva retórica, la emergencia.

Comencemos por la primera de las apreciaciones, la que otorga a esta integración la consideración de novedad. No compartimos este enfoque central del que se derivan los rasgos del proyecto de integración a través de la crisis. En primer lugar, porque no consideramos que estemos en presencia de algo nuevo en la historia de la UEM. Si bien es cierto que una parte significativa de la panoplia instrumental que acompaña a la integración a través de la crisis se ha gestado fuera del Derecho de la Unión (DUE), no lo es menos que los principios estructurales que acompañan a unos y otros mecanismos son los mismos. No hay por ello evolución hacia algo nuevo y, por ende, distinto a los principios rectores de la estabilidad macroeconómica

y macro-financiera contemplados por los Reglamentos del PEC de 1997, su flexibilidad con la reforma del 2005, o su endurecimiento con el paquete de seis y dos medidas legislativas adoptadas durante la gestión de la crisis del Eurosistema. Por el contrario, el dispositivo adoptado extra-muros del DUE, principalmente el Pacto Fiscal, obedece a la inmediatez de la respuesta que requería una técnica procedimental laxa y alejada del rigor de los procedimientos legislativos del Derecho originario, y no a la novedad de las funciones. Aquí es donde cabe situar la novedad, en la técnica empleada, no en los contenidos. La función sigue siendo preservar la hegemonía de los principios rectores, de los criterios de la convergencia macroeconómica vigentes desde Maastricht, no la apertura a nuevos principios rectores que se confronten con la convergencia nominal, como la denominada convergencia sostenible (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe, 2019).

Desde cierta literatura económica se ha considerado que la normativa adoptada durante la crisis ha introducido novedades sustanciales que permiten afirmar una transición de la convergencia nominal a la convergencia real, sobre todo, con la incorporación del denominado cuadro de indicadores sociales o *social scoreboard* en la elaboración de los programas de reforma en el Semestre Europeo (SE). Se arguye que este cuadro de indicadores sociales, que materializa algunos de los principios contenidos en el PEDS, permite redefinir los equilibrios entre los criterios de la ortodoxia financiera y los de las políticas sociales y de empleo, de tal forma que en la elaboración de las propuestas ambos se conjugan actuando una equiordenación, frente a la equidistancia vigente en el periodo anterior de la integración a través del Derecho (Díaz del Hoyo, Dorrucci, Ferdinand Heinz y Muzikarov, 2017).

Al respecto, señalar que tampoco compartimos esta lectura de cohabitación de dimensiones, económica y social, porque entendemos que los indicadores sociales se declinan en términos de monetarismo y redistribución inversa (aspecto este que abordaremos con detalle en el segundo de los apartados). Analizar, cómo y en qué medida, el contenido de las normas programáticas contempladas por el PEDS articula los espacios disponibles e indisponibles para los legisladores estatales en torno a la función de hacer que un activo, las políticas sociales y de empleo, declinadas en torno a la empleabilidad y la remercantilización de los sistemas nacionales de protección social, sean rentables y productivas circunscribiendo ese beneficio a lo puramente monetario, esto es, al euro. Los valores que acompañan a la euroización se convierten así en universales para los miembros de la zona del euro, homogeneizando los fines que dotan de unidad al proyecto de la GEE.

Con relación a la segunda de las caracterizaciones, la externalidad del proyecto de integración a través de la crisis al orden jurídico europeo, como hemos señalado, es una externalidad meramente pragmática que no tiene implicaciones efectivas para el mantenimiento del modelo originario. Avala esta consideración el hecho de que los distintos documentos, informes y declaraciones que han generado la narrativa de la fase post-crisis de la UEM proponen la integración del entramado normativo intergubernamental adoptado en la fase de crisis en las fuentes del DUE. En particular: el Pacto Presupuestario, el Pacto por el Euro Plus, el Acuerdo Intergubernamental sobre el Fondo Único de Resolución, y el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE). Concretamente, el Informe de los 5 Presidentes de junio de 2015, *Realizar la UEM Europea*, que, en un escenario de 3 etapas, hace valer la dimensión del euro como proyecto político y económico, contempla expresamente en el eje 4. "Responsabilidad democrática, legitimidad y consolidación institucional" (pp. 18-20 del Informe), la necesaria subsunción en el marco jurídico de la Unión de estos mecanismos.

Y el documento de la Comisión Europea de 2017, *Reflexión sobre la profundización de la GEE* (COM (2017) 291, de 31 de mayo de 2017), donde en la cuarta opción, "Consolidar la UEM y afianzar la responsabilidad democrática, vía integración del Pacto fiscal o Presupuestario en la UEM", se contemplaba transformar el Eurogrupo en una formación del Consejo, un Tesoro de la zona del euro, cuyas funciones serían la vigilancia económica y presupuestaria del sistema del euro y sus EEMM, y un Fondo Monetario Europeo, basado en el MEDE, a través de su incorporación vía artículo 352 del TFUE, la denominada cláusula de estabilidad, para gestionar las posibles crisis en la zona del euro (pp. 28-30 del Documento).

La apuesta por introducir mecanismos de estabilización, que se desprende de este último *Documento de Reflexión*, no debe inducirnos al error de considerar que la incorporación al orden jurídico de la Unión de los mecanismos legislativos adoptados extra-muros del orden europeo implica introducir una lógica distinta al mercado como principio organizativo. Cuestión distinta es que los problemas a los que debe hacer frente ahora el mercado interior son muy diferentes a los existentes en el momento de su construcción. Problemas sistémicos que van más allá de las socorridas reflexiones en torno a los déficits estructurales de la zona del euro, la consabida anomalía del binomio supranacionalidad de la política monetaria-intergubernamentabilidad de la política fiscal. La cuestión, como ya se apunta desde distintos espacios de la academia europea es cómo «domesticar», en palabras de Habermas (2012), el proyecto de integración económico, cómo legitimar democráticamente los espacios de decisión del Eurosistema, Semestre Europeo y Eurogrupo principalmente (Hennette, Piketty, Sacriste y Vauchez, 2019).

Cuestión que va más allá de introducir un Fondo Monetario Europeo, un presupuesto para la zona del euro o un fondo de seguro de desempleo. Esto es, de mecanismos de estabilización. El debate trasciende el terreno de la política económica, austeridad contra estímulos, para situarse en el nuevo paradigma constitucional. La estructura jurídico-política del orden europeo y las potencialidades para su transformación. La democracia del Estado mercado abandona la lógica del límite al poder económico (Sacriste, Vauchez, 2019). El poder de mercado no está limitado salvo en la medida necesaria para evitar su propia destrucción. Las medidas de intervención y rescate al poder financiero y la contrapartida de la reestructuración bancaria nos enseñaron esa lección. Es una democracia alejada de la subsunción del conflicto, porque el conflicto está ausente en el orden europeo, y en los órdenes internos asistimos a una fragmentación del conflicto en micro-conflictos donde otrora los sujetos con capacidad de imposición material de un proyecto político han perdido la capacidad de constituirse como sujetos políticos del cambio material actual (De Cabo, 2013).

El proceso constituyente del primado de la política se contrapone al proceso constituyente del euro que impone un nuevo orden, centralidad incondicionada del mercado, y nuevos sujetos político-institucionales (Eurogrupo, SE, Fondo Monetario Internacional, Banco Central Europeo, etc.). No hay que confundir la tecnocracia con la neutralidad. Las decisiones son ideológicas, responden a la ideología de la racionalidad del cálculo económico, al determinismo economicista frente a la ideología del conflicto. Una ideología monoclase que articula su proyecto político y lo integra en la estructura jurídica del orden del mercado europeo, y que absorbe, expulsando, los espacios que articulaba el Estado social para la materialización del conflicto capital-trabajo.

Por ello, consideramos que el debate en torno a las funciones de estabilización de la GEE es un debate estéril. En este sentido, la creación de una función de estabilización macroeconómica para la zona del euro se sitúa dentro de las coordenadas trazadas por la integración a través de la crisis, esto es, supeditada a condiciones estrictas que no den lugar a transferencias permanentes o a minimizar el riesgo moral. Entre las vías debatidas, la creación de una capacidad presupuestaria con dos ámbitos principales: la protección de la inversión pública frente a la recesión económica y un régimen de seguro de desempleo en caso de aumento súbito de este. Con relación a la financiación de esta función, se contempla la utilización de mecanismos ya existentes como el MEDE sin duplicar su función de mecanismo de gestión de la crisis. Además, la naturaleza de potencial política contra cíclica se atempera, si consideramos su matiz coyuntural centrada en el desempleo cíclico que generan las caídas en las demandas agregadas; pero no, y aquí es donde reside el problema, en el de-

nominado desempleo estructural imputable únicamente a los desequilibrios y fallos en los mercados de trabajo nacionales (léase, políticas nacionales de reforma no ajustadas al cumplimiento de las directrices del *workfare state*). A esta lectura capciosa de la problemática del desempleo estructural se acompañan otros elementos que complejizan la concreción de un sistema tal, principalmente la disparidad de regulaciones nacionales existentes sobre este tipo de prestaciones que requieren una armonización parcial de legislaciones entre los EEMM de la zona del euro, siquiera para establecer los elementos mínimos: duración en el tiempo, cuantía y requisitos de acceso.

Respecto a la cuestión presupuestaria, tal y como se acordó en la Declaración en la Cumbre del Euro de 14 de diciembre de 2018 (EURO 503/18. Eurosummit 3 TSGC 10), el presupuesto de la eurozona no será un fondo adicional sino parte del presupuesto de la Unión. Será el Consejo Europeo quien determine el tamaño global del nuevo mecanismo presupuestario dentro del próximo Marco Financiero Plurianual, y estará, por ello, sujeto al derecho de veto de los países que no pertenecen a la Eurozona. Condicionantes que auguran, con toda probabilidad, un presupuesto del euro de pequeña envergadura en consonancia con las aspiraciones de los dirigentes políticos alemanes conservadores.

El tercero y cuarto de los elementos, centralidad de los Estados en el proyecto de la euroización y carácter coercitivo de las medidas, reproponen las cuestiones centrales de las nuevas funciones y fines asumidos y cómo se conjugan estas con el Estado social todavía formalmente constitucionalizado en los textos fundamentales nacionales. En otros términos, los Estados nacionales se someten a una nueva normativa, opuesta a la del Estado social; su función de intervención en la economía tiene ahora un objetivo diferente, intervención no para corregir las desigualdades generadas por el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal, sino intervención para corregir las disfuncionalidades del mercado que puedan generar el incumplimiento de tales criterios. De ahí el rechazo a los factores de estabilización, considerados de facto como desestabilizadores de la UEM, al agravar la cuestión de los riesgos morales, contenido sustancial de la euroización (Liebert, 2016).

La prevalencia del racionalismo económico del peligro moral, es decir, del dilema del riesgo compartido, ya sea macro o microeconómico, en materia de integración financiera. En un contexto donde los EEMM no pueden emplear ajustes en los tipos de cambio para amortiguar los riesgos económicos derivados del comercio exterior y los flujos del capital, la estabilidad de la zona del euro se construye en torno a la sostenibilidad sólida y la contradicción fiscal expansiva. Esto es, políticas fiscales restrictivas y políticas deflacionarias del mercado laboral para reducir los costes y

flexibilizar los mercados de trabajo que generan una divergencia real, entendiendo por tal unas condiciones de austeridad disfuncionales concretadas en la falta de recuperación económica e incremento de la productividad en los mercados de trabajo del sur de Europa (Priewe, 2019).

Resta por referirnos a la segunda de las dimensiones de la euroización como proceso. Esta última, como señalamos al inicio, sería una versión más refinada de la europeización, en el sentido de haber generado una tecnocracia normativa e institucional propia. Esto no significa que europeización y euroización se presenten como procesos y proyectos distintos y equidistantes. Simplemente se trataría de etapas o fases distintas en la evolución dinámica del orden jurídico europeo, pero que responden a un mismo objetivo, la consolidación de la centralidad y autonomía del mercado. El mercado como principio organizativo del constitucionalismo de mercado europeo cuya característica determinante es la funcionalidad, subordinando las políticas económicas nacionales a los objetivos del mercado y la UEM. Y, al mismo tiempo, el mercado como elemento constitutivo del proyecto europeo cuyo rasgo esencial es la integración como proceso dinámico.

La europeización actuó en las tres primeras etapas de construcción, gestión y consolidación de la UEM, siguiendo las directrices del Informe de 1989, *Report on Economic and Monetary Union in the European Community. Comitte for the study of Economic and Monetary Union*, en la entonces Comunidad Europea. El determinismo económico con respecto a la política adquiría entonces carta de naturaleza. El orden jurídico europeo se configura como la fuente de regulación y de definición de la función del mercado común. Como fuente de regulación, situando la sistemática comunitaria en un ámbito superior respecto de las disposiciones constitucionales internas que implica la absoluta rigidez de la disciplina del mercado comunitario. En cuanto a la función del mercado como valor absoluto del ordenamiento europeo, este define los límites de actuación de las autoridades públicas. El espacio residual reservado al Estado en el ámbito económico se encuentra doblemente limitado. Por un lado, determina el espacio de actuación exclusivo y excluyente. Por otro lado, el Estado en sus acciones debe ajustarse al principio organizativo del mercado.

Sin embargo, la euroización hizo su aparición cuando la rigidez del dispositivo de derecho originario hacía imposible una respuesta cortoplacista a la crisis que ponía en peligro la pervivencia de la Eurozona, y por ello, del proyecto en su conjunto. La cuestión era preservar el proyecto, aunque para ello debiera recurrirse al derecho internacional y no al propio dispositivo del DUE. A esta tecnocracia normativa, que privilegiaba la eficiencia de la respuesta para el sostén del orden jurídico europeo, le acompañó la tecnocracia institucional (Costamagna, 2018). Del conjunto de nor-

mas e instituciones se desprende la ausencia de elementos que impliquen una transformación de las estructuras de la GEE en la fase de gestión de la crisis, normalidad que también es rastreable en la fase post-crisis, donde actúa la subsunción de las propuestas de mecanismos de estabilización pero dentro de los límites del sistema del euro, esto es, ausencia de estabilización y sustitución por la condicionalidad de la ayuda. Circunstancias que condicionarán tanto la configuración como los espacios reales de materialización de los contenidos del PEDS (Lasa, 2019).

2. EL PILAR EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES: UN ÁNALISIS DEL DOCUMENTO DESDE LAS COORDENADAS DE LA MONETIZACIÓN Y LA REDISTRIBUCIÓN INVERSA

El PEDS pretende articular una dimensión social sintónica con la estructura normativa e institucional de la GEE. En este sentido, los tres capítulos que articulan los contenidos del documento se insertan en la lógica de la regulación social indirecta, entendiendo por tal el espacio social configurado por el constitucionalismo de mercado europeo que supone la contradicción entre centralidad del mercado e integración del conflicto. Esta vinculación a la decisión de sistema que vertebra al proyecto de integración europeo sitúa al mercado interior como epicentro desde el que interpretar el significado y alcance de los derechos y principios del Pilar. La autonomía del vínculo económico europeo vincula la actividad pública, donde se insertan las políticas sociales y de empleo, a la garantía del mercado. De tal forma que la integración del mercado supone la expulsión del sujeto del conflicto, el trabajo como sujeto político-constitucional, del orden de mercado europeo, perdiendo, de esta manera, su capacidad de principio organizativo. Ahora es el mercado quien desarrolla esta función, quien legitima la intervención pública en la economía dirigida a la preservación del mercado y el fomento del impulso del capital. En la nueva relación, el capital emerge como la fuerza dominante del conflicto que despliega sus efectos en el constitucionalismo de mercado europeo. La compatibilidad entre mercado y garantía de integración del trabajo desaparece, simplemente porque el trabajo pierde su capacidad de co-determinación del conflicto y su composición. Disuelta la centralidad del trabajo, el capital se impone como el único sujeto capaz de definir autónomamente el orden jurídico supranacional europeo.

Ilustrativo de estas observaciones es el Preámbulo del PEDS, donde desde el inicio los objetivos sociales del pleno empleo, el progreso social, la lucha contra la exclusión social y la discriminación, junto con el fomento de la justicia y la protección social, y la igualdad entre mujeres y hombres, se reconducen al crecimiento económico y la estabilidad de precios en el marco de una economía social de mercado al-

tamente competitiva. En este enfoque, lo decisivo en la política social es la renuncia a intentar llevar a cabo reformas sociales mediante intervenciones que alteren el equilibrio del mercado. Es decir, se trata de sustituir las manipulaciones directas por una política social indirecta que en modo alguno pueda originar un bloqueo del mercado económico. Y, en última instancia, la renuncia a toda política social que no sea conforme al mercado.

Las medidas de política social se definen desde el modelo de la economía social de mercado como elementos auxiliares para alcanzar la plena movilidad de los factores de producción y eliminar las distorsiones a la libre competencia entre las empresas, es decir como corolarios de las normas en materia de libre circulación de trabajadores y de libre prestación de servicios. De ahí que, aunque se reconozca que toda estrategia de crecimiento económico debe tener plenamente en cuenta la necesidad del mantenimiento de determinadas normas de protección de los derechos de los trabajadores, éstas han de modularse con las necesarias condiciones de flexibilidad para que no acaben representando un obstáculo para el desarrollo y la innovación. Léase en estos términos el principio nº 5b del Pilar cuando señala: "De conformidad con la legislación y los convenios colectivos, deberá garantizarse la flexibilidad necesaria para que los empresarios puedan adaptarse con rapidez a los cambios en el contexto económico".

En un segundo orden de consideraciones, el Preámbulo reproduce el acervo social existente en la Unión sin aportar ninguna novedad. Esta cuestión es significativa, dado el estatus de marginalidad de las disposiciones sociales en el DUE. Las referencias al dispositivo social de los Tratados o de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) actúan desde el inicio con un enfoque de devaluación/neutralización de las relaciones sociales, teniendo como repercusión más evidente la propia desocialización de los derechos sociales. Fundamentalmente, porque la materialización de los derechos sociales como una variable independiente de la tipología normativa del intercambio entre trabajo y retribución supone reconocer derechos que no pertenecen al trabajador en cuanto tal, sino al ciudadano que del trabajo espera los factores constitutivos de su personalidad. Este cambio de modelo produce una visible mutación, la erosión de su dimensión social. El cambio de términos en la relación -el trabajador ya no es el sujeto, sino que éste viene ahora representado por el individuo- hace necesario identificar cuál es ahora el principio que informa la nueva relación. Precisamente, y aquí reside la paradoja, el nuevo ligamen de la relación viene constituido por el vínculo económico que sanciona la centralidad del mercado.

Los derechos y la ciudadanía social se introducen inevitablemente en las dinámicas del funcionamiento del sistema económico y, lejos de ver ampliado su patrimonio de derechos, éste se sustituve por otro. Se individualiza, articulándose a través de manifestaciones de la libertad del individuo que pierde su dimensión colectiva, contraponiéndose a la lógica prestacional y participativa de la cultura constitucional de la posquerra. El deterioro del patrimonio de protección frente a las condiciones sociales constituye la formulación a la que conduce el vínculo social construido en torno al mercado. La erosión en aquellos derechos sociales más vinculados al trabajo que pierden su dimensión colectiva, ahora se individualizan configurándose como manifestaciones de la libertad individual. Hasta en doce ocasiones emplea el PEDS la palabra personas en cuestiones tan esenciales para las dinámicas de integración social como son, entre otras, las personas desempleadas (principio nº 4c), la inclusión de las personas con discapacidad (principio nº 17), las personas vulnerables (principio nº 19), las personas necesitadas (principio nº 20). La disociación de los componentes propios del concepto trabajo para atomizarlos en torno a la categoría más genérica de personas representa el momento de fragmentación, pues en todos los supuestos el acceso al trabajo aparece como el elemento de cohesión social. No obstante, como apuntábamos, el trabajo adquiere naturaleza accesoria para la integración, no es el elemento constitutivo y determinante de la inclusión. Esta atomización refleja la falta de un análisis crítico con respecto a las situaciones descritas: la pobreza o la vulnerabilidad son patrimonio privativo del nuevo marco de relaciones laborales individualizado. Desde esta perspectiva, la pretendida desvinculación del trabajo como sujeto, como punto de partida para la ampliación de los derechos de la ciudadanía social y la virtualidad del individuo en una nueva definición de la ciudadanía, colocándole como núcleo subjetivo del sistema, oculta la debilitación de la propia ciudadanía social.

Incluso en las referencias más específicas a los trabajadores en algunos de los principios del Pilar (nº 5, 6, 7, 8, 12 o 15, entre otros) está presente la pérdida de su dimensión colectiva. Dimensión colectiva de las relaciones laborales que es, a su vez, fundamento de la existencia del sindicato, que define al trabajo como sujeto colectivo y no desde una perspectiva individual, como ocurre con el acervo social de la Unión en el que se fundamenta el PEDS. Esta transformación del carácter colectivo de los derechos a su individualización define su estatus jurídico en el Pilar, y de entre ellos, el que ha sido definido como el derecho de los derechos sociales, el derecho al trabajo, que es el que acusa de forma más directa la deconstrucción de sus contenidos más característicos que actualmente se definen en torno a las coordenadas de la redistribución inversa.

Por último, correlativa a la inercia individualista del constitucionalismo de mercado es la consideración de las pretensiones sociales que enuncia el Pilar como imprecisiones jurídicas calculadas. La concreción de los contenidos programáticos del PEDS se reconduce al ámbito de las legislaciones internas. Así, se dirá en el considerando 14 del Preámbulo: "Para que los principios y derechos tengan jurídicamente fuerza ejecutiva, es necesario adoptar antes medidas específicas o legislación al nivel adecuado". En otras palabras, los derechos y principios del Pilar carecen de autonomía, lo que genera la dilución de los contenidos sociales en el ámbito infraconstitucional de las legislaciones nacionales. Se les priva de toda eficacia para conformar cualquier modelo transformador o para definir un proyecto de revalorización del trabajo en el orden constitucional del mercado.

A. La monetización: una revisión crítica de la denominada dimensión social del Semestre Europeo desde el análisis del impacto real del marco de indicadores sociales

Descendiendo a la aplicación de los veinte derechos y principios que conforman los tres Capítulos del PEDS, estos fueron introducidos, por primera vez, en el ciclo anual de gobernanza económica de 2018 (COM (2017) 690 final), para impulsar la dimensión social del Semestre Europeo (SE). Recordemos que el SE fue creado en junio de 2010 para reducir los desequilibrios macroeconómicos reforzando la coordinación de las políticas económicas de los EEMM, a través de procesos de coordinación de tipo *soft* (recomendaciones específicas que elabora la Comisión analizados los planes de reforma presupuestaria, macroeconómica y estructural presentados formalmente por cada país, que carecen formalmente de carácter vinculante); y mecanismos de tipo *hard* de vigilancia. Por lo tanto, se trata de un mecanismo institucional adscrito al proceso de la euroización.

Por su parte, dentro del proyecto de informe conjunto sobre el empleo y la propuesta de modificación de las orientaciones para el empleo que acompañaban al *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento* de 2018, en particular, dentro del apartado "Reformas estructurales para el crecimiento inclusivo, la convergencia al alza y la competitividad", se contemplaba un cuadro de treinta y cinco indicadores sociales que contribuyen a examinar los resultados de los EEMM en las esferas social y del empleo a lo largo de las tres dimensiones (capítulos) del pilar y en base a 12 ámbitos. El primero de ellos, "Igualdad de oportunidades y acceso al mercado de trabajo", se corresponde con el Capítulo I del PEDS. Se incluyen en este ámbito cinco áreas con sus respetivos indicadores: *01. Educación, formación y aprendizaje permanente.* Como indicadores: abandonos prematuros de la educación y la formación. Participación de los adultos en el aprendizaje. Bajo rendimiento en la educación.

Nivel de estudios terciarios (universitarios), grupo de edad 30-34 años. 02. Igualdad de género en el mercado laboral. Los indicadores serían: brecha de género en el empleo. Brecha de género en el empleo a tiempo parcial. Brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar (se tienen en cuenta variables como el sexo, la edad o el nivel de estudios). 03. Desigualdad y movilidad ascendente. Indicadores: desigualdad de ingresos. Variación del rendimiento explicado por la situación socioeconómica de los y las estudiantes. 04. Condiciones de vida y pobreza. Indicadores: tasa de riesgo de pobreza o de exclusión social (AROPE). Tasa de riesgo de pobreza (AROP). Tasa de privación material grave (SMD). Personas que viven en un hogar con una intensidad de trabajo muy baja. Privación severa de vivienda (% de propietarios con hipoteca o préstamo). Privación grave de vivienda (% de inquilinos con alquiler a precio de mercado). 05. Juventud. Indicador: jóvenes sin empleo ni formación, grupo de edad de 15 a 24 años.

La segunda de las dimensiones, "Mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas" (se corresponde con el Capítulo II. Condiciones de trabajo justas, del PEDS), comprende las siguientes áreas e indicadores: 06. Estructura de la fuerza de trabajo. Indicadores: tasa de empleo. Tasa de desempleo. Tasa de actividad. Tasa de desempleo juvenil. 07. Dinámica del mercado laboral. Indicadores: medidas de activación - participantes en las políticas del mercado laboral por cada 100 personas que desean trabajar (total). Empleo en el trabajo actual por duración (de 0 a 11 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 12 a 23 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (de 24 a 59 meses). Empleo en el trabajo actual por duración (60 meses o más). Tasas de transición de contratos temporales a contratos fijos (media de 3 años). 08. Ingresos, incluidos los relacionados con el empleo. Indicadores: ingreso disponible bruto real no ajustado de los hogares per cápita: Índice 2008=100. Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (niveles de Paridad de Poder Adquisitivo (EPA), media trienal). Ingresos netos de un trabajador soltero a tiempo completo sin hijos que gana un salario medio (cambio porcentual en moneda nacional y en términos reales, media de tres años). Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo.

La tercera de las dimensiones, "Ayuda Pública/Protección social e Inclusión" (que se corresponde con el Capítulo III. Protección e inclusión social, del PEDS) establece como áreas e indicadores: 09. Impacto de las políticas públicas en la reducción de la pobreza. Indicadores: impacto de las transferencias sociales (distintas de las pensiones) en la reducción de la pobreza. Gasto de las administraciones públicas en protección social. Gasto de las administraciones públicas en sanidad. Gasto de las administraciones públicas en educación. Tasa agregada de sustitución de las pensiones. 10. Atención a la primera infancia. Indicadores: niños menores de 3 años en

guarderías formales. 11. Sanidad. Indicadores: necesidad insatisfecha auto-declarada de atención médica. Años de vida saludable a la edad de 65 años (hombres). Años de vida saludable a los 65 años (mujeres). Desembolsos extras (individuales) en salud. 12. Acceso digital. Indicadores: conocimientos digitales (% de personas con conocimientos digitales básicos o superiores). Dimensión de conectividad del Índice de Economía Digital y Sociedad (DESI).

Considerando las áreas e indicadores descritos podría llegarse a la conclusión de su amplia cobertura de distintas variables con relación a la dimensión social de la zona del euro. Especialmente en la segunda de las dimensiones, donde los indicadores relativos a la dinámica del mercado de trabajo y los ingresos contemplan desde la estabilidad en el empleo, la transición de las tipologías contractuales atípicas a las estándares o tradicionales, hasta la pobreza en el trabajo. Sin embargo, esta ambición de proyección de indicadores sociales en los programas de reforma de los miembros de la UEM tiene un alcance generalista que cuantifica en su valoración los efectos e impactos de la estabilidad macroeconómica y la estabilidad presupuestaria.

Tomemos como ejemplo, en el área de igualdad en el mercado laboral, el indicador de la brecha salarial entre hombres y mujeres sin ajustar. Esta medición excluye variables como el estado civil, número de hijos, la existencia en el hogar de personas con diversidad funcional física o psíquica, si se trata de un trabajador/a autónomo/a o por cuenta ajena, la duración de la jornada laboral o el tamaño de la empresa. La cuestión no es baladí. Si vinculamos este indicador con el que mide la tasa de riesgo de pobreza y exclusión social, más conocido como AROPE por sus siglas en inglés, entendiendo por tal aquellos hogares con ingresos inferiores al 60% de la media nacional, el resultado será una reducción cuantitativa del número de trabajadoras pobres que oculta el porcentaje real de la feminización de la pobreza. Concretamente, la pobreza no se mide individualmente sino por unidad familiar, lo que significa que trabajadoras con salarios bajos no se considerarán pobres si los ingresos de su pareja permiten a la unidad familiar escapar de la pobreza por superar la ratio porcentual del sesenta por ciento (iAGS, 2019). Obviando, de esta manera, cómo la brecha salarial obedece a otras variables vinculadas a cuestiones que van más allá de las de índole socioeconómica para abarcar las complejidades de la histórica desigualdad estructural de género en la génesis y evolución de la estrategia de acumulación del capital.

Por otro lado, si valoramos el grueso de indicadores que aglutinan el área de mercados de trabajo dinámicos y condiciones laborales justas, con relación al primero no se contempla ningún indicador para medir la problemática de los parados y pa-

radas de larga duración; y con relación al segundo, ninguno de los indicadores se revela como adecuado para su medición, más allá de la referencia al salario, como podrían ser las diferencias entre indemnizaciones en contratos fijos y temporales en el sector privado, por razón de género, información no satisfecha de las condiciones de trabajo y la protección en caso de despido o sobre la transferencia, reestructuración y fusión de empresas, o sobre despidos colectivos, entre otros.

El cuadro de indicadores sociales para el refuerzo de la dimensión social de la UEM acusa la trampa epistémica que acompaña al procedimiento de desequilibrios macroeconómicos (PDM), mecanismo de supervisión de los resultados macroeconómicos y fiscales derivados de la aplicación de los programas de reforma. Los intentos por «socializar», equilibrando, la centralidad de la dimensión económica del SE, iniciados en 2013 por la Comisión a través de la Comunicación "Reforzar la dimensión social de la UEM" (COM (2013) 690 final), introdujeron indicadores sociales y de empleo en el PDM, ampliados, en 2018, con los indicadores descritos vinculados al PEDS, pero sin que estos se configuren como indicadores autónomos a los previstos para el equilibrio presupuestario y la estabilidad macroeconómica y financiera. De forma tal que los indicadores adscritos a las políticas sociales y de empleo han terminado por subordinarse a la consecución de objetivos macroeconómicos y fiscales, convirtiéndose en meros factores de ajuste para alcanzar dichos objetivos. En algunas ocasiones, los programas de reforma configuran lo social como un coste que es necesario reducir en aras al restablecimiento del equilibrio presupuestario. En otras, se presentan como un factor funcional a la dinamización de la competitividad entre los países de la Eurozona, especialmente en aquellos países del sur que acusan la desindustrialización y emplean la reducción salarial como ventaja competitiva para atraer la inversión vía deslocalización intracomunitaria. En definitiva, la monetización de los indicadores sociales del PEDS, su conversión en activos rentables.

B. La redistribución inversa: la desvinculación integración constitucional del trabajo-fiscalidad progresiva

La movilización de recursos en favor del proceso de euroización en los programas de ajuste macroeconómico, macrofinanciero y de estabilidad presupuestaria elaborados en el marco del SE evidencia la desconexión entre redistribución y protección social. La radical oposición a la intervención pública específica para estos objetivos es ilustrativa de la contradicción que se establece entre acción dirigida a la máxima ocupación y distribución de la riqueza y funcionamiento de los mecanismos de mercado.

Con respecto a las políticas de pleno empleo, la lógica del vínculo económico es que éstas terminan por sustituir a los mecanismos de mercado y, por tanto, el pleno empleo debe de abandonarse como objetivo económico. Ilustrativa, en este sentido, es la crítica a la teoría kevnesiana del empleo, a la que se achacan los efectos desnaturalizadores de la lógica interventora respecto al funcionamiento del mercado. El desempleo es una señal de la incorrecta dirección de los procesos económicos. La economía requiere un mecanismo calculador duradero que las políticas de pleno empleo tienden a obstaculizar porque operan en términos globales y son incapaces de encontrar las correctas proporciones de las cantidades económicas. Y, por lo que concierne a la distribución de la renta, también se limitan las posibilidades de intervención, condicionando la viabilidad de las medidas de protección social a su no injerencia en los mecanismos de funcionamiento del mercado. La política social tiene de esta manera un alcance residual exigido por la caracterización de la economía de mercado en base a las condiciones de la libre competencia. La euroización revisa los sistemas fiscales y la carga de financiación del Estado que ha de generar una redistribución de la riqueza de abajo a arriba.

Las políticas fiscales restrictivas, centradas en el control de la inflación y en el monetarismo como elemento vertebrador de las políticas económicas, señalan como ámbito preferente de actuación de la disciplina presupuestaria el gasto social, factor de erosión de la protección social. Esta última tenía en la forma de los derechos sociales del Estado social a su principal ámbito de garantía. Sin embargo, la desvinculación de las sujeciones impuestas al sistema económico por el Estado Social ha terminado por afectar a la regulación de las relaciones laborales y al sistema de protección social estatal. Los derechos sociales se valoran en el constitucionalismo de mercado europeo desde la óptica de los vínculos económicos y financieros, situando el acento sobre la controvertida cuestión de la sostenibilidad del desarrollo social.

Los condicionantes de la integración negativa del mercado imponen una reflexión sobre la necesidad de reformar los órdenes institucionales relativos a las modalidades concretas de satisfacción de los derechos sociales que los Estados deben de garantizar, pero siempre con el necesario respeto a aquellos parámetros (como son la estabilidad económica y la competencia eficiente) que constituyen expresión del nuevo contrato social de la Unión y su traducción jurídica. La intervención pública en una lógica contraria a las políticas fiscales redistributivas junto con la remercantilización del conflicto que lo devuelve al mercado, lo expulsa del ámbito constitucional vinculando su funcionamiento a las reglas del mercado y sus soluciones caracterizadas por la narrativa variable de las coyunturas económicas y la retórica de la emergencia presente en los momentos de crisis de la primacía y autonomía del mercado (Maestro, 2017).

Asistimos a la transformación del trabajo, con la consiguiente modificación interpretativa. Las propuestas de adaptación de los derechos sociales del Pilar a los cambios necesarios "para aumentar la resiliencia y consolidar la UEM" (Considerando 13 del PEDS), transcurren por la vía del reconocimiento de un nuevo tipo de derechos sociales referidos al trabajo en general sin adjetivos. El nuevo compromiso del poder público con la tutela de la autonomía del mercado que incorpora el constitucionalismo económico, se configura como límite para la afirmación del constitucionalismo social. El trabajo pierde aquella dimensión colectiva que definía su estatus como sujeto político, legitimando su configuración como sujeto autónomo y dirigido a equilibrar la situación de desigualdad social generada por las reglas del mercado. Al mismo tiempo, se individualiza en consonancia con las formulaciones más prístinas de la libertad de iniciativa económica. El énfasis se pone sobre el libre desarrollo del capital humano. Los componentes individuales del derecho al trabajo, como la estabilidad laboral y los distintos principios del Pilar para fomentar el empleo, se disponen en un entorno compatible con el diseño de la UEM. El espacio social supranacional articulado en torno a un mercado único y una GEE que envuelve una noción de ciudadanía vinculada, en lo sustancial, a una comunidad de circulación económica, es un sistema jurídico normativo individualista donde los trabajadores son individualmente considerados en su relación contractual con el empresario. Se registra una individualización de las relaciones laborales. Además, el acento no se pone tanto en los términos de derechos y de intensidad de la protección dispensada por el ordenamiento jurídico, sino sobre todo en la potenciación de una mano de obra cualificada, competitiva.

A todo ello habría que añadir la asistencialización de la protección, consecuencia del condicionamiento del sistema de protección del desempleo por las exigencias económicas. Aspecto éste especialmente visible tanto en la duración de la prestación, cuyo período de disfrute se restringe de forma notable, como en la limitación de la cuantía de la prestación misma. La incentivación de la precariedad de la protección convierte así a la protección en una variable económica, desplazando el vínculo con la demanda al endeudamiento. El trabajo actúa como soporte a la producción y a la competitividad de la economía europea, pasa a ser un instrumento de acumulación capitalista. Se anula el reconocimiento de las asimetrías de poder presentes entre los sujetos de la relación laboral.

Por último, del conjunto de observaciones realizadas podemos configurar al trabajo de la redistribución inversa como un mecanismo de soporte directo al euro en base a las siguientes características presentes en la redefinición de las políticas de protección social articuladas en los principios del PEDS. En primer lugar, el tratamiento del desempleo desde la perspectiva de la oferta y la promoción de la educa-

ción, formación y aprendizaje permanente orientado a la dinámica de la competencia (especialmente, principios nº 4 y 5 del Pilar). Se trata de formar a –siguiendo la asepsia terminológica del documento– personas en situación de desempleo y con dificultades para su inclusión en los circuitos del mercado laboral, incentivando la corrección de sus "defectos" de formación profesional para favorecer el tránsito hacia la autosuficiencia.

En segundo lugar, las prestaciones por desempleo y las ayudas sociales, consideradas como potenciales factores de riesgo para maximizar al trabajo como factor de producción, exigen su reformulación siguiendo la lógica de corregir las causas que imposibilitan la igualdad competitiva de los trabajadores. Significativos al respecto son: el principio nº 13 del Pilar cuando apostilla, con relación a las prestaciones por desempleo: "Estas prestaciones no deberán desincentivar un retorno rápido al trabajo". Y el principio nº 14, con relación a las rentas mínimas: "Para las personas que pueden trabajar, las prestaciones de renta mínima deben combinarse con incentivos a la (re)integración en el mercado laboral". Insistiéndose en la necesidad de reducir los costes salariales indirectos y de encontrar una combinación entre los salarios y las prestaciones sociales que no obstaculice la búsqueda de empleo.

La última de las características sería la flexiguridad como precondición de la empleabilidad, que podemos resumir en los siguientes términos: el objetivo es definir un sistema de relaciones entre el capital y el trabajo en grado de hacer transitar los derechos del contrato al mercado, proponiendo una suerte de nuevo pacto social desigual entre el capital y los singulares individuos, consistente en el intercambio de un sistema consolidado de derechos y garantías por un incremento de las oportunidades de empleo. El trabajo no como garantía, sino como libertad de oportunidades. El desplazamiento de la tutela de la diferencia individual a una zona central del sistema con una garantía reforzada en términos normativos, ilustra el fenómeno de la pérdida de centralidad del principio de solidaridad y su sustitución por la solidaridad inversa.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BUTI, E. y PENCH, S. (2004): "Reforming fiscal policy coordination under EMU: What should became of the stability and growth pact". *Journal of Common Market Studies*, n° 4, pp. 1024-1059.

- COSTAMAGNA, F. (2018): "Industrial Relations and Labour Law in the EU Economic Governance mechanisms: the cases of Italy and Germany". En: HIEN, J.; JOER-GES, Chr. (eds.): Responses of European economic cultures to Europe's crisis politics: the example of German-Italian discrepancies. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florence, p. 183.
- DE CABO MARTÍN, C. (2013): "Propuestas para un constitucionalismo crítico". *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 19, pp. 387-399.
- DÍAZ DEL HOYO, J.L.; DORRUCCI, E.; FERDINAND HEINZ, F. y MUZIKAROVA, S. (2017): "Real convergence in the euro area: a long-term perspective". *Occasional Paper Series. European Central Bank*, núm. 203.
- EUROMEMORANDUM (2019): European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe Euro Memo Group. Prospects for a popular political economy in Europe. Disponible en:

 http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum 2019.pdf, pp. 17-
 - 19.
- GIUBBONI, S. (2018): "The rise and fall of EU labour law". *European Law Journal*, núm. 1, p. 8.
- HABERMAS, J. (2012): "The crisis of the European Union in the light of a constitutionalisation of International Law". *The European Journal of International Law,* Vol. 23, núm. 2, pp. 338-339.
- HENNETTE, S.; PIKETTY, Th.; SACRISTE, G. y Vauchez, A. (2019): "Draft Treaty on the democratization of the Governance of the Euro Area (T-Dem)". En: Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A. *How to democratize Europe*. Harvard University Press, Cambridge, London, pp. 66-86.
- INDEPENDET ANNUAL SUSTAINABLE ECONOMY SURVEY (formerly iAGS). (2019): The imperative of sustainability economic, social, environmental. 7th Report. Disponible en:
 - https://www.socialistsanddemocrats.eu/sites/default/files/2019-02/iASES%202019%20The%20Imperative%20of%20Sustainability%207th%20ed%20100119.pdf, p. 78.
- JUNCKER, J-C. (2014): "Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático". Principales ideas formuladas por el Presidente electo, Sr. Juncker, en su discurso ante el Parlamento Europeo. Declaración en la sesión plenaria del Parlamento Europeo previa a la votación sobre el Colegio. Estrasburgo, 22 de octubre de 2014, p. 33.
- LASA LÓPEZ, A. (2019): "El Pilar Europeo de Derechos Sociales: un análisis desde las coordenadas del constitucionalismo de mercado europeo". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 62, pp. 117-154.

- LIEBERT, U. (2016): "'TINA' revisited: why alternative narratives of the eurozone crisis matter". En: Iglesias-Rodríguez, P.; Triandafyllidou, A. y Gropas, R. (eds.): *After the financial crisis. Shifting legal, economic and political paradigms.* Palgrave Macmillan, London, pp. 308-309.
- LÖRCHER, K. y SCHÖMANN, I. (2017): *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposals.* European Trade Union Institute, Brussels, p. 30.
- MAESTRO BUELGA, G. (2017): "El Estado Social 40 años después: la desconstitucionalización del programa constitucional". *Revista de Estudios Políticos*, núm. 100, pp. 769-798.
- MICCÚ, R. (2003): "Finalismo dell'Unione ed economia sociale di mercato: modello (obsoleto) o 'principio speranza' del costituzionalismo europeo?" *Diritto e cultura,* nº 1-2, pp. 148-149.
- PRIEWE, J. (2019): "Could Europe face the next recession?" *Social Europe*. Disponible en: https://www.socialeurope.eu/the-next-recession
- SACRISTE, G. y VAUCHEZ, A. (2019): "The Euro-ization of Europe: the extra-mural rise of the government of the Euro and the redefinition of the European project". En: Hennette, S., Piketty, Th., Sacriste, G., Vauchez, A.: *How to democratize Europe*. Harvard University Press, Cambridge, London, pp. 10-38.
- SCHMIDT, V. A. y THATCHER, M. (2013): "Theorizing ideational continuity: the resilience of neo-liberal ideas in Europe". En: Schmidt, Vivien A. and Thatcher, Mark, (eds.): *Resilient Liberalism in Europe's Political Economy.* Cambridge University Press, Cambridge, UK, pp. 1-50.
- SCICLUNA, N. (2018): "Integration through crisis as a distinct integrative mode: placing expediency ahead of democracy?" En: Hien, J. Joerges, Chr. (eds.): Responses of European Economic Cultures to Europe's crisis politics: the example of German-Italian discrepancies. European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Florencia, p. 222.

María Amparo Ballester

La transparencia para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres en la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de marzo de 2014 y en el RDL 6/2019, de 1 de marzo: mucho ruido y pocas nueces



The Gatherer. Anna Boch.

La lucha efectiva contra la discriminación retributiva entre mujeres y hombres exige un replanteamiento generalizado tanto de las dinámicas empresariales como de las sociales y familiares. Obliga asimismo a visibilizar el trabajo desarrollado por las mujeres y a valorarlo adecuadamente, para lo cual resulta imprescindible la transparencia retributiva.

En el artículo se analizan dos textos de especial interés sobre la transparencia retributiva: la Recomendación de la Comisión Europea de 7 de marzo de 2014 y el RDL 6/2019 de 1 de marzo, aunque se concluye que ninguno de ellos son definitivos al respecto. La Recomendación por su efecto limitado entre los Estados miembros, que no han alcanzado el grado de consenso suficiente para hacer de este texto una Directiva. Y el RDL porque le ha faltado el compromiso de los poderes públicos en la identificación y control de las desigualdades retributivas en las empresas, que requieren algo más que la enésima reforma del art. 28 ET y el ajuste complementario de otros preceptos.

A lucha efectiva contra la discriminación retributiva entre mujeres y hombres exige un replanteamiento generalizado de las dinámicas empresariales (particularmente en materia de establecimiento de criterios objetivos y de gestión del tiempo de trabajo) y también de las dinámicas sociales y familiares (por medio de políticas decididas para la corresponsabilidad). Obliga también a visibilizar el trabajo desarrollado por las mujeres y a valorarlo adecuadamente luchando efectivamente contra estereotipos y contra dinámicas empresariales y negociadoras muy arraigadas. Pero para llegar a esta adecuada valoración de los puestos de trabajo liberada de estereotipos resulta imprescindible el conocimiento de los datos retributivos en la empresa. La transparencia retributiva, pues, es el presupuesto imprescindible para la consecución de una adecuada valoración de los puestos de trabajo.

Dos textos sobre transparencia retributiva suscitan un especial interés: de un lado, el día 7 de marzo de 2014 se aprobó por parte de la Comisión Europea una Recomendación de transparencia salarial que nació con el objetivo de luchar de modo efectivo contra la brecha retributiva entre mujeres y hombres; de otro lado, el día 1 de marzo se aprobó en España el RDL 6/2019 de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, que también dedicaba algunos de sus preceptos a la lucha, supuestamente efectiva, contra la brecha salarial.

Sin embargo, difícilmente puede decirse que la Recomendación de 2014 y el RDL 6/2019 sean los textos definitivos al respecto. En efecto, la Recomendación de la Comisión Europea es modesta en sus planteamiento y, pese a todo, ha tenido un efecto bastante limitado entre los Estados miembros. El hecho de que en el seno de la Unión Europea no existiera el suficiente consenso como para hacer que este texto

fuera una Directiva evidencia que el compromiso de los Estados miembros tiene sus límites. De otro lado, el RDL 6/2019 ha establecido un sistema de transparencia retributiva y ha definido el concepto de trabajo de igual valor, configurando además una obligación formal de registro y una presunción de existencia de discriminación retributiva. Sin embargo, le ha faltado el compromiso y la transversalidad que concurrían en otros documentos, como las proposiciones de ley sobre igualdad retributiva entre mujeres y hombres registradas en el Congreso de los Diputados en 2017 y 2018. De todo ello se trata a continuación.

1. LA TRANSPARENCIA RETRIBUTIVA EN LA UNIÓN EUROPEA: EL MIEDO A LA OBLIGATORIEDAD

El reconocimiento del derecho a la igualdad retributiva entre mujeres y hombres se encuentra en el origen de la actual Unión Europea. En el art. 119 del Tratado Constitutivo de la CEE (Tratado de Roma) aprobado en 1957 ya aparecía, aunque limitada al trabajo igual, una rotunda prohibición de la discriminación retributiva entre hombres y mujeres. En torno a esos mismos años el principio de igualdad retributiva entre hombres y mujeres se formuló con mayor alcance en el Convenio 100 OIT (1951), en el art. 4.3 de la Carta Social Europea (1961) y en el art. 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Naciones Unidas, 1966). Estos tres textos internacionales establecieron expresamente el mandato de igualdad retributiva entre hombres y mujeres "por trabajos de igual valor", mientras que el art. 119 del Tratado de Roma se limitó en su momento a reconocer el derecho a la igualdad retributiva "por trabajo igual". No debe, sin embargo, despreciarse la relevancia de aquel art. 119 del Tratado de Roma: no puede olvidarse que las cuestiones sociales estaban ausentes de las finalidades propias de la entonces Comunidad Económica Europea y, desde esta perspectiva, una prohibición de discriminación como la que se configuraba resultaba ciertamente atípica. Y ello a pesar de que su finalidad real era evitar la competencia desleal en el ámbito del coste del factor trabajo por parte de los Estados que toleraran la desigualdad retributiva entre mujeres y hombres. Durante veinte años este precepto pasó inadvertido hasta que finalmente fue desarrollado por la Directiva 75/17, de 10 de febrero de 1975, sobre igualdad retributiva, que no solo extendió la igualdad retributiva al trabajo de igual valor sino que también supuso el despegue de una firme política antidiscriminatoria en la Unión Europea.

El 7 de marzo de 2014 la Comisión Europea aprobó la Recomendación sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia. Era una Recomendación detallada, que establecía instrucciones

específicas redactadas generalmente con la utilización del verbo "deber" y que se encontraba sometida a un plazo máximo de "adaptación" a los Estados miembros, que concluyó el día 31 de diciembre de 2015. El texto parecía haber sido elaborado con la intención de constituirse en Directiva aunque decayó en el proceso. La Recomendación configuraba herramientas muy específicas para la efectividad de la lucha contra la desigualdad retributiva, trascendiendo las declaraciones y objetivos generales. De un lado, estableció que los Estados miembros debían precisar el concepto de trabajo de igual valor. De otro lado, señaló que los Estados miembros "debían" escoger al menos una de las cuatro posibilidades de transparencia que ofrecía la Directiva; a saber: (i) formulación del derecho individual a la información retributiva de los niveles salariales desglosada por género (promedios) a requerimiento del trabajador/a; (ii) atribución del derecho a esta información con carácter periódico, en beneficio del trabajador y de sus representantes, en las empresas de más de 50 trabajadores; (iii) obligación de que las empresas con más de 250 trabajadores elaboren auditorias salariales (con promedios retributivos y análisis de sistemas de valoración de puestos) que deben ponerse a disposición de los/as representantes; (iv) garantía de que la cuestión de la igualdad de retribución, en particular las auditorías salariales, se debata en el nivel adecuado de la negociación colectiva.

El concepto de trabajo de igual valor que requería a los Estados miembros la Recomendación era un aspecto fundamental en la misma. De hecho se establecía expresamente como debía realizarse esta conceptualización normativa por los Estados miembros: "En consonancia con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, los Estados miembros deberán precisar en su legislación el concepto de «trabajo de igual valor». El valor del trabajo deberá evaluarse y compararse utilizando criterios objetivos tales como los requisitos educativos, profesionales y de formación, la cualificación, el esfuerzo y la responsabilidad, los trabajos realizados y la naturaleza de las tareas en cuestión". Esta formulación era consecuente con la doctrina del TJUE. Efectivamente, la cuestión de la correcta valoración de los puestos de trabajo ha dado lugar a una doctrina del TJUE muy consolidada que, desde antiquo ha establecido la necesidad de que se hagan visibles los factores que concurren en los trabajos desarrollados mayoritariamente por mujeres¹. También ha establecido el TJUE que los factores tenidos en cuenta en la valoración deben tener directa conexión con el trabajo² y que dichos factores deben ser transparentes (entendiendo por transparencia que sean claros y objetivos)3.

¹ La sentencia paradigmática es la STJUE de 1 de julio de 1986, C-237/85, asunto Dato.

² Por todas, STJUE de 3 de octubre de 2006, C-17/05, asunto Cadman.

³ Asunto *Danfoss*, citado infra.

Reproducía, pues, la Recomendación los aspectos más cómodos y sencillos (por sobradamente conocidos y reiterados) de la doctrina del TJUE sobre valoración de puestos de trabajo. Fallaba, sin embargo, la Recomendación en no abordar los aspectos más cuestionables de la doctrina del TJUE como los refleiados en sentencias de estos últimos años en que los factores admitidos como válidos para la adecuada valoración de los puestos de trabajo se refieren a aspectos tan cuestionables como la paz social4. En efecto, con la formulación de la Recomendación se deja a los Estados miembros libertad para que establezcan el concepto de trabajo de igual valor siempre y cuando se garantice que la valoración tiene carácter objetivo. No se aprovecha la ocasión en la Recomendación para establecer que los factores tenidos en cuenta para dicha valoración deben estar al margen de elementos estereotipados procedentes de las valoraciones sociales o de las dinámicas negociadoras. El concepto de igual valor utilizado en la Recomendación tiene, además, una virtualidad práctica bastante limitada porque antes de que se formulara en 2014 ya estaba este concepto incorporado a las legislaciones de la gran mayoría de los países europeos: De los 32 Estados que actualmente componen la Unión Europea y el Espacio Económico Europeo, 25 tienen expresamente reconocido en sus legislaciones el concepto de trabajo de igual valor. Solo 7, a los que antes de marzo de 2019 se añadía España, carecen actualmente de dicha definición⁵.

El término "transparencia" aparece en numerosas sentencias del TJUE sobre discriminación retributiva, aunque la transparencia a la que se hace referencia no es la transparencia en el conocimiento de los datos. En efecto, la transparencia que hasta ahora ha propugnado el TJUE se ha referido fundamentalmente a la necesidad de que el empresario utilice criterios objetivos en la determinación de la retribución y no tanto a que deban ser transparentes (entendiendo por tal públicas o conocidas) las retribuciones efectivamente abonadas. La sentencia paradigmática fue la dictada por el TJUE en el asunto *Danfoss*⁶. Esta sentencia estableció que, si los mecanismos de determinación retributiva no eran transparentes y daban como resultado una diferencia estadística desfavorable para las actividades desempeñadas por mujeres predominantemente, era el empresario el que debía aportar razones que adecuadamente justificaran la diferencia. No existe ninguna norma en la Unión Europea que establezca que los criterios de atribución de retribuciones tengan que seguir criterios objetivos, pero, conforme a la doctrina *Danfoss*, si la aplicación de los mismos da

⁴STJUE de 28 de octubre de 2013, C-247/11, asunto Kenny.

⁵ Datos de VVAA (European Network of Legal experts in gender equality and non discrimination), *Pay transparency, A legal analysis in the EU member States, Iceland, Liechtenstein and Norway,* Bruselas, 2017, pág. 40 https://www.equalitylaw.eu/downloads/4073-pay-transparency-in-the-eu-pdf-693-kb.

⁶ STJUE de 17 de octubre de 1989, C-109/88.

La transparencia para la igualdad...

como resultado una diferencia en su percepción por parte de hombres y mujeres y la empresa no puede justificar objetiva y razonablemente la diferencia (por medio de la existencia de criterios objetivos), el empresario será responsable de haber generado una discriminación retributiva. Pero la sentencia dictada en el asunto *Danfoss* fue posible porque la parte demandante conocía los datos que acreditaban una diferencia retributiva en el promedio percibido por mujeres y hombres. Ello permitió invertir la carga de la prueba y, consiguientemente, posibilitó que pudiera analizarse si los criterios de valoración utilizados por la empresa eran lo suficientemente objetivos como para servir de justificación. El conocimiento de estos datos es, pues, imprescindible.

En el ámbito de la información sobre los datos retributivos del resto de trabajadores/as a efectos de garantizar una protección efectiva contra la discriminación por razón de género la doctrina del TJUE ha sido bastante más cauta. Por ejemplo, en la STJUE dictada en el asunto Kelly⁷ el TJUE estableció que, en un proceso de selección, los candidatos/as no admitidos no tienen necesariamente derecho a acceder a la información relativa a los méritos del resto de candidatos cuando sospechen que ha existido discriminación por razón de género en el procedimiento. Ello no obstante, en el fallo (no solamente en las argumentaciones) de la sentencia dictada en el asunto Kelly puede leerse lo siquiente: "Sin embargo, no puede excluirse que una denegación de información por una parte demandada, en el contexto de la prueba de tales hechos, pueda frustrar la realización del objetivo pretendido por la citada Directiva y privar así, en particular, al artículo 4, apartado 1, de ésta de su efecto útil. Incumbe al tribunal remitente comprobar si así sucede en el asunto principal". El TJUE resuelve de este curioso modo el dilema que se le plantea: conforme a la sentencia dictada en el asunto Kelly no hay obligación de desvelar información acerca de las otras personas involucradas en un proceso por discriminación; pero si dicha información no se facilita cuando se requiere, ello puede ser indicio de discriminación, lo que haría operar la inversión de la carga de la prueba y requeriría, en consecuencia, que la parte demandada revelara la información.

A la vista de lo expuesto resulta claro que en el ámbito de la Unión Europea la llamada brecha salarial es un problema sobradamente conocido y diagnosticado, tanto en sus manifestaciones como en los instrumentos adecuados para combatirla. Sin embargo, las instituciones no han sido capaces de configurar un marco obligatorio, ni siquiera dentro de los modestos límites que establece la Recomendación de la Comisión Europea de 2014. En efecto, aunque entre las cuatro posibilidades

⁷ STJUE de 21 de julio de 2011, C-104/10.

de transparencia estén incluidas las auditorias salariales, aun en el caso de que éstas fueran la opción escogida por algún Estado miembro, éste podría limitarse a aplicarlas solo a las empresas de más de 250 trabajadores. Asimismo, tampoco señala la Recomendación en tal caso cuales deberían ser las características de estas auditorías. Pero lo más llamativo es que la Recomendación admite como válido que la cuestión de la transparencia simplemente "se debata" en el ámbito de la negociación colectiva (así se establece en la cuarta de las opciones que enuncia), sin que al efecto exija o siquiera sugiera que se aplique ningún parámetro de referencia mínimo⁸.

2. LA TRANSPARENCIA RETRIBUTIVA EN ESPAÑA: LA EVOLUCIÓN A REGAÑADIENTES

El art. 28 ET es el precepto que ha centralizado la cuestión de la igualdad retributiva entre mujeres y hombres desde la primera redacción del Estatuto hasta la reforma operada por medio del RDL 6/2019 de 1 de marzo. La evolución de este precepto a lo largo de los años se caracteriza por la dejadez: el artículo 28 en la redacción del ET de 1980 no contemplaba la igual retribución por trabajo de igual valor sino por trabajo igual, lo que implicaba una clara contravención de lo establecido en el convenio 100 de la OIT que por entonces ya llevaba casi treinta años vigente. El precepto, sin embargo, no se corrigió con la entrada de España en la Unión Europea y con la incorporación del acervo comunitario (recuérdese que por entonces regía ya la Directiva 75/17 que establecía la obligación de igual retribución por trabajo de iqual valor). Hubo que esperar a la ley 11/1994, de 19 de mayo, para que el art. 28 ET estableciera finalmente la obligación de igual retribución por trabajo de igual valor. Y hubo que seguir esperando hasta la ley 33/2002, de 2 de agosto, para que la obligación de igualdad retributiva por trabajo de igual valor se refiriera a todo tipo de percepciones y no solo a las salariales, aunque este carácter material extenso venía requerido por el convenio 100 de la OIT y por la Directiva 75/117.

⁸ Lo establecido en la recomendación 6 constituye una de las cuatro opciones que tienen los Estados miembros para dar correcto desarrollo a la Recomendación de la Comisión Europea. Tiene la siguiente redacción: "Recomendación 6: Sin perjuicio de la autonomía de los interlocutores sociales y de conformidad con la legislación y prácticas nacionales, los Estados miembros deben velar por que la cuestión de la igualdad de retribución, en particular las auditorías salariales, se debata en el nivel adecuado de la negociación colectiva".

La transparencia para la igualdad...

En definitiva, el art. 28 ET ha sido, durante casi todo el tiempo en que ha estado vigente, contrario a la normativa internacional y de la Unión Europea. Las reformas de este precepto se han ido produciendo sin demasiado convencimiento, de modo siempre tardío y escasamente concienciado, con la simple finalidad de cumplir los mínimos exigidos. Otro importante rasgo de la legislación española en materia de lucha contra la discriminación retributiva entre mujeres y hombres es que nunca ha tenido una dimensión transversal. Su tratamiento se ha limitado exclusivamente a lo que rudimentariamente se ha establecido en el art. 28 ET.

Tampoco la Ley 3/2007, de 22 de marzo, ley orgánica de igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIE), llevó a cabo una regulación transversal de la cuestión de la igualdad retributiva. De hecho la LOIE no aprovechó para hacer algún retoque, siguiera estético, al desafortunado art. 28 ET. La cuestión de la igualdad retributiva entre mujeres y hombres en la LOIE fue inexistente, probablemente porque se pensaba entonces que sería consecuencia de las otras medidas para la igualdad efectiva. Lo sucedido después de la aprobación de la LOIE es sobradamente conocido: la crisis económica y la llegada al Gobierno de un partido diferente al que aprobó la ley, que no tenía entre sus prioridades la lucha efectiva contra la desigualdad, hicieron que la cuestión pasara a un segundo plano y que no se ejecutaran algunas de las medidas previstas en la LOIE (por ejemplo, ampliación del entonces permiso de paternidad). Tal vez la igualdad retributiva entre mujeres y hombres en los últimos años no haya avanzado precisamente por esta paralización en la aplicación de lo establecido en la LOIE motivada por los referidos factores. Pero cabe también pensar que la LOIE fue insuficiente cuando no introdujo normas específicas y transversales para la igualdad efectiva en el ámbito de la igualdad retributiva susceptibles de recortar la brecha salarial a corto y medio plazo, sin tener que esperar a que surtieran efecto las otras medidas y que éstas repercutieran automáticamente en la igualdad retributiva.

Las medidas específicas en materia de igualdad retributiva podrían haber servido también para apuntalar las otras medidas contenidas en la LOIE. Por ejemplo, la corrección de la desigualdad retributiva puede servir para potenciar la corresponsabilidad, porque quien suele abandonar el trabajo para dedicarse al cuidado es quien menos retribución percibe. La brecha salarial es, en definitiva, causa y efecto de la misma discriminación laboral entre mujeres y hombres. Por ello la igualdad efectiva en materia retributiva tenía pendiente un desarrollo normativo detallado y transversal en España incluso antes de que la Recomendación de la Comisión Europea de 2014 evidenciara su importancia. Este fue el objetivo de la proposición de ley registrada en el Congreso de los Diputados el 24 de octubre de 2017 por el grupo Confederal Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. En principio se proponía trasponer

en el ordenamiento español la Recomendación de transparencia salarial de la Comisión Europea de 2014, aunque la norma incorporó también una gran batería de medidas que intentaban, con carácter transversal y afectando a múltiples normas de toda naturaleza, la lucha efectiva contra la discriminación retributiva entre mujeres y hombres. En febrero de 2018 la proposición de ley fue admitida a trámite en el Congreso de los Diputados, con el voto a favor de todos los partidos del arco parlamentario excepto el Partido Popular, entonces en el Gobierno, que se abstuvo. En febrero de 2018, el Partido Socialista Obrero Español presentó otra proposición de Ley para la igualdad retributiva entre mujeres y hombres. Había, pues, un clima favorable a la aprobación de medidas específicas y transversales para la igualdad retributiva.

El siguiente paso en la evolución de la cuestión fue la aprobación del RDL 6/2019, de 1 de marzo, que fue una norma aprobada en uno de aquellos llamados viernes sociales que caracterizaron las últimas semanas del Gobierno del PSOE antes de las elecciones de abril de 2019. El RDL tenía varios contenidos que pretendían avanzar en la igualdad laboral entre mujeres y hombres y entre ellos se encontraba la igualdad retributiva. Sin embargo, ni por volumen de preceptos ni por intensidad de las reformas, la igualdad retributiva era uno de los objetivos más relevantes del RDL 6/2019. Probablemente el tema del RDL 6/2019 que tuvo mayor relevancia fue la configuración de un permiso de nacimiento que absorbía los antiguos permisos de maternidad y paternidad y que nacía con vocación de configurar un permiso iqual e intransferible para ambos progenitores. Otros temas, incluido el de la transparencia retributiva, quedaron bastante diluidos, en parte por la atención dispensada a los otros temas que acapararon en aquellos días la atención mediática, y en parte también porque de la lectura de los nuevos preceptos sobre igualdad retributiva no se deducía que se le fuera a dar a la cuestión más importancia de la que se le había dado hasta entonces. Efectivamente, la fórmula del RDL para garantizar la igualdad retributiva entre mujeres y hombres quedaba configurada de modo bastante impreciso, como más abajo se expone. De otro lado, la reforma operada por el RDL 6/2019 siguió centrada fundamentalmente en el art. 28 ET que aumentó sensiblemente su dimensión.

Pero a pesar de que el RDL 6/2019 operó algunas otras modificaciones en otros preceptos del ET para fomentar la igualdad retributiva, no puede decirse que acometiera la cuestión con la transversalidad y las garantías de efectividad con que se hizo, por ejemplo, en la proposición de ley registrada el 24 de octubre de 2017. Faltaban, por ejemplo, en el RDL 6/2019 reformas en el ámbito procesal para garantizar la efectividad de la igualdad retributiva, en el Estatuto Básico del Empleado Público para ampliar las garantías al sector público, en normas específicas como en el ámbito de las cooperativas o en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Actualmente la cuestión de la igualdad retributiva entre mujeres y hombres sigue cen-

La transparencia para la igualdad...

trada fundamentalmente en el art. 28 ET, aunque existen otras referencias complementarias en otros preceptos del Estatuto. Ello permite clasificar la actual regulación sobre igualdad retributiva entre mujeres y hombres después de la reforma operada por RDL 6/2019 en dos bloques: el art. 28 ET y todo lo demás.

La reforma que el RDL 6/2019 operó en el art. 28 ET supuso lo siguiente:

- a) El actual art. 28 ET incorpora finalmente la definición de trabajo de igual valor. Lo hace de modo que reproduce el concepto contenido en la Recomendación de 2014, aunque incorporando una referencia de notable importancia: los factores relevantes para la valoración deben estar "estrictamente relacionados con su desempeño y [con] las condiciones laborales en las que dichas actividades se llevan a cabo". Ello permite neutralizar el escaso compromiso del concepto aportado por la Recomendación de 2014: en el concepto de nuestro art. 28 ET no serían válidos los criterios de valoración que provinieran de espacios ajenos al propio trabajo, tales como la valoración social, las condiciones en que se ha desarrollado la negociación, la "paz social" (STJUE dictada en el asunto *Kenny*) u otros que podrían reproducir estereotipos y, por tanto, pese a su aparente objetividad, ser discriminatorios en sí mismos. El concepto de trabajo de igual valor que se ha introducido por medio del RDL 6/2019 es, desde esta perspectiva, adecuado.
- b) El sistema de transparencia retributiva que rige en el ordenamiento español se regula en el apartado segundo del actual art. 28 ET. No se configura expresamente en este precepto el derecho de los trabajadores/as individuales a acceder a la información retributiva (primera opción de transparencia enunciada por la Recomendación de 2014). En la proposición de ley para la igualdad retributiva registrada el 24 de octubre de 2017 se establecía un sistema de información retributiva desglosada que debía estar en las nóminas de los trabajadores y que por tanto era inmediatamente accesible para estos. De un modo bastante menos comprometido, en el art. 64 ET introducido por el RDL 6/2019 se configura el derecho de los representantes de los trabajadores a acceder a esta información, para lo cual se configura una obligación informativa anual. De este modo el RDL 6/2019 escoge la segunda de las opciones enunciadas por la Recomendación (información a los representantes). Lo más interesante del sistema es que los trabajadores no pueden acceder directamente a dicho registro, sino solo a través de sus representantes, lo que hace que la transparencia desaparezca en las empresas sin representantes y, por tanto, en todas las que tienen menos de diez trabajadores (que son las que mayoritariamente dan empleo en nuestro país). Es fácil advertir, asimismo, que el sistema de información a los representantes, incluso en las empresas en las que éstos existan, no garantiza suficientemente que los datos lleguen a los trabajadores/as afectados.

Lo más curioso de la actual regulación es que a la información retributiva se le llama registro salarial. Este nombre suscita cierta perplejidad: de un lado, hay cierta insistencia en llamarlo "salarial" -por ejemplo, segundo párrafo del art. 28.2 ETcuando en realidad pretende ser un registro retributivo que se refiera a todo tipo de percepciones y no solo a las salariales. Así lo exige la normativa de la UE y esa fue la razón de que en 2002 se reformara el art. 28 ET. De otro lado, si de lo que se trata es de tener información desglosada y promediada de las retribuciones no se entiende que deba hacerse mediante un registro, cuyas características ni se especifican ni se remiten a desarrollo reglamentario en el RDL 6/2019. La virtualidad que tiene cualquier registro es la de ofrecer datos permanentemente actualizados, por lo que con esta denominación parece que se estaría configurando para el empresario una obligación de permanente actualización de los datos retributivos, en términos desglosados y promediados. Si se tiene en cuenta que esta obligación se refiere a todas las empresas, independientemente de su número de trabajadores, el deber empresarial puede resultar desproporcionado, a no ser que se presuma que sistemáticamente va a ser incumplido.

Otro problema importante surge cuando se trata de determinar el contenido de la información. El registro debe reflejar, según el art. 28 ET, los valores medios de los salarios, complementos salariales y percepciones extrasalariales desagregados por sexo y distribuidos por grupos profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor. Es una descripción claramente insuficiente, por lo que se echa en falta la previsión de un desarrollo reglamentario para la determinación del contenido exacto de la obligación de registro. Se desconoce si la información debe hacer referencia a la media o a la mediana. Tampoco se entienden bien los parámetros de referencia para dicho promedio, que el RDL 6/2019 refiere a "grupos profesionales, categorías profesionales o puestos de trabajo iguales o de igual valor". Ciertamente el sistema de acotamiento es complicado dada la variedad de sistemas de clasificación profesional, pero pretender que el asunto se solucione por medio de una referencia general a los trabajos de igual valor no es demasiado realista.

La complejidad de los parámetros de comparación requería de un desarrollo reglamentario que el RDL no ha querido contemplar, con lo que está legitimando cualquier opción empresarial en su realización, lo que presumiblemente conllevará que se consideren como trabajos de igual valor a efectos del registro salarial aquellos más favorables a la empresa. Teniendo en cuenta que no se han configurado sanciones efectivas (por lo que su inexistencia o su elaboración defectuosa no tiene más sanción que la correspondiente a las infracciones leves conforme a lo estable-

La transparencia para la igualdad...

cido en el art. 6.7 LISOS)⁹ y que no se prevén mecanismos para controlar la corrección de los datos, el registro más que un beneficio para los trabajadores puede ser un obstáculo difícil de salvar en las reclamaciones por discriminación retributiva. El registro puede terminar siendo una presunción de legalidad favorable a la empresa que el trabajador/a deberá rebatir.

c) El tercer apartado del art, 28 ET establece algo parecido a una presunción de concurrencia de discriminación retributiva a partir de la concurrencia de ciertos porcentajes. El sistema funciona de la siguiente manera: cuando en las empresas con al menos cincuenta trabajadores el promedio de las retribuciones a los trabajadores de un sexo sea superior a los del otro en un 25% o más, tomando como referencia el conjunto de la masa salarial o la media de las percepciones satisfechas, el empresario deberá incluir en el registro salarial una justificación de que la eventual diferencia responde a motivos no relacionados con el sexo de la persona trabajadora. Es interesante porque puede funcionar como una presunción, aunque en realidad no se establece expresamente como tal, por lo que puede terminar siendo una mera formalidad sin repercusión alguna.

El principal problema de esta previsión es su generalidad dado que se aplica tan solo al conjunto de la masa salarial o a la media de las percepciones satisfechas. En consecuencia, las eventuales justificaciones que se pueden dar para justificar diferencias retributivas generales no podrán ser sino también generales, por lo que su virtualidad queda muy reducida. El mecanismo hubiera sido mucho más adecuado si se hubiera referido también a las diferencias en las percepciones dentro de grupos profesionales o de otros niveles inferiores en la clasificación profesional. Pero ello requería una mayor implicación normativa en la determinación de los parámetros de referencia que el RDL no ha querido asumir ni en este momento ni por vía de desarrollo reglamentario.

Los contenidos complementarios al art. 28 ET, que se refieren a otros preceptos del Estatuto de los Trabajadores y que también se regulan en el RDL 6/2019 son los siguientes:

a) El art. 9.3 ET establece que, en caso de nulidad por discriminación "salarial" (sic) el trabajador tiene derecho a la retribución correspondiente al trabajo igual o

⁹ Art. 6.7 LISOS: (Son infracciones leves) "cualesquiera otros incumplimientos que afecten a obligaciones meramente formales o documentales".

de igual valor. Probablemente lo que pretendía el RDL era garantizar la retribución más alta a quien ganaba un proceso por discriminación retributiva, pero con la formulación utilizada no se consigue necesariamente este efecto porque, dado que lo único que establece es la equiparación, parece admitir la posibilidad de condenas a la equiparación a la baja.

- b) El art. 22.3 ET incorpora una referencia expresa a la necesidad de que la definición de grupos profesionales se base "en un análisis correlacional entre sesgos de género, puestos de trabajo, criterios de encuadramiento y retribuciones". La redacción utilizada es de enorme complejidad y es difícil determinar a qué se refiere. Hubiera sido más operativo si simplemente se hubiera establecido que en los sistemas de clasificación profesional de los convenios colectivos debían constar los elementos necesarios para que pudiera operar la valoración de los mismos. Pero ello hubiera implicado establecer una obligación de especificación de funciones que es totalmente opuesta a la tendencia de nuestro ordenamiento. Efectivamente, las últimas reformas laborales han reforzado el grupo profesional como parámetro de referencia y no la categoría profesional. En un contexto en que prima la polivalencia y en el que las funciones quedan indeterminadas es más difícil identificar los factores en los que eventualmente pudiera encontrarse la incorrecta valoración de los puestos de trabajo constitutiva de discriminación retributiva indirecta. La redacción del art. 22.3 ET parece haber sido intencionadamente incomprensible.
- c) El art. 64 ET se modifica por medio del RDL 6/2019 a efectos de contener la obligación de información a los representantes del registro salarial. Se establece el derecho de los representantes de los trabajadores a recibir informes anuales sobre el registro salarial previsto en el art. 28.2 ET (art. 64.3 ET) y se incluye una expresa referencia a que entre las tareas de vigilancia de la aplicación del principio de igualdad entre hombres y mujeres que corresponde a los representantes de los trabajadores se incluya la materia "salarial" (sic) (art. 64.7.a ET). Aquí se encuentra la opción del ordenamiento español por la segunda de las opciones que enuncia la Recomendación: la información a los representantes.
- d) El RDL 6/2019 modifica el art. 46.2 de la LOIE a efectos de incorporar un contenido obligatorio en los planes de igualdad: las auditorías salariales. Lo hace en el art. 46.2.e. LOIE, estableciendo la obligación de que los planes de igualdad diagnostiquen las materias referentes a "condiciones de trabajo, incluida la auditoría salarial entre mujeres y hombres". De este modo, la tercera de las opciones de transparencia enunciadas por la Recomendación de la Comisión Europea de 2014 se incorpora también por el ordenamiento español como un contenido obligatorio de los planes de igualdad. Asimismo, el RDL 6/2019 establece el objetivo de que los

La transparencia para la igualdad...

planes de igualdad sean obligatorios en todas las empresas de más de 50 trabajadores (y no de solo más de 250 trabajadores como hasta ahora), configurando al efecto un sistema de aplicación progresiva. Destaca de nuevo en esta materia, sin embargo, cierta inadecuación en su configuración: la auditoría salarial es una obligación de los planes de igualdad vinculada a las condiciones de trabajo. De este modo, la importancia que tiene una auditoría salarial como la que se menciona se mezcla con una obligación genérica de diagnosticar todo tipo de condiciones de trabajo. De otro lado, aunque el tema de los planes de igualdad se deriva a desarrollo reglamentario es imposible anticipar como quedarán reguladas estas auditorías salariales. En todo caso, para que puedan ser operativas requieren la implicación de los poderes públicos en su elaboración y en su control. Hasta ahora este aspecto no ha sido objeto de especial interés por parte de los poderes públicos, pero hasta que no aparezca el desarrollo reglamentario es difícil saber el papel que las auditorías tendrán en la identificación y control de las discriminaciones retributivas en las empresas.

En definitiva, el sistema de transparencia retributiva configurado por el RDL 6/2019 presenta deficiencias importantes derivadas en parte de la forma precipitada en que se aprobó, pero también derivadas de la tradicional falta de compromiso de los poderes públicos en la identificación y control de las desigualdades retributivas en las empresas. La cuestión de la lucha efectiva contra la discriminación retributiva requiere algo más que la enésima reforma del art. 28 ET y el ajuste complementario de otros preceptos igualmente imprecisos.

El escaso número de demandas por discriminación retributiva evidencia que existen problemas de enorme gravedad en nuestro ordenamiento. Efectivamente, la LOIE incrementó las legitimaciones para la reclamación judicial por discriminación por razón de género pero ello no ha implicado ni que intervengan efectivamente los organismos de igualdad (Instituto de la Mujer y para la igualdad de oportunidades y organismos similares de las comunidades autónomas) ni las asociaciones de ámbito estatal en defensa de los derechos de las mujeres, ni los sindicatos más representativos¹º. Tampoco existe una implicación relevante por parte de la Inspección de Trabajo que, aunque en ocasiones ha intervenido en temas de igualdad retributiva, nunca ha iniciado un procedimiento de oficio por incorrecta valoración de los puestos de trabajo. A ello debe añadirse también la escasa implicación de los sindicatos, tal

¹⁰ Legitimación para la defensa de intereses difusos establecida en el art. 11 bis de la Ley de Enjuiciamiento Civil, Ley 1/2000, de 7 de enero.

María Amparo Ballester

vez porque en el fondo podría haber cierto temor a que la igualdad retributiva de las mujeres repercutiera en las retribuciones masculinas. Considerando la mayor precariedad del trabajo desarrollado por las mujeres y su mayor tasa de desempleo, la implicación pública y sindical en la lucha contra la discriminación retributiva resulta imprescindible para avanzar en la igualdad retributiva. Por eso los numerosos defectos del RDL 6/2019 en materia de transparencia salarial son el menor de los problemas.

Luis Gordo Patricia Nieto

De los Comités de empresa europeos a los Acuerdos marco globales: el arduo camino recorrido¹

¹ Este trabajo forma parte del Proyecto Nacional de Investigación de I+D+i (RTI2018-094547-B-C21) "Cambio tecnológico y transformación en las fuentes laborales: ley y convenio colectivo ante la disrupción digital", dirigido por el profesor Mercader Uguina; y del Proyecto Nacional de Investigación "Cambio tecnológico e instituciones colectivas, transformaciones y adaptaciones en las fuentes laborales" (RTI2018-094547-B-C22) dirigido por la profesora De la Puebla Pinilla. Buena parte de las reflexiones utilizadas en este artículo fueron desarrolladas en las tesis doctorales de los dos autores publicadas respectivamente en GORDO GONZÁLEZ, L. (2016): "La representación de los trabajadores en las empresas transnacionales", Madrid, Universidad Autónoma de Madrid; NIETO ROJAS, P. (2015): "La representación de los trabajadores en la empresa. Estructura, ámbito y función", Madrid, Universidad Carlos III de Madrid.



A view of Veere, Zeeland. Anna Boch.

Ante la necesidad de articular un mecanismo de representación colectiva que permita la participación de los trabajadores en empresas de dimensión comunitaria, se crea el Comité de empresa europeo, pero desde el principio su configuración choca con la ausencia de instituciones y organismos internacionales o nacionales capaces de imponer fórmulas para articularla. Parece entonces que la solución debe proceder de la autorregulación, de modo que surgen los procedimientos de responsabilidad social corporativa negociados entre empresas transnacionales y federaciones sindicales internacionales: los Acuerdos marco globales.

Aunque parece razonable que la negociación transnacional en torno a estos dos órganos alcance un mayor desarrollo en los próximos años, su progreso plantea retos no desdeñables para el derecho colectivo: en primer lugar, deberá corregirse la posición dispar de los sujetos negociadores, ya que mientras las direcciones empresariales han globalizado su actuación con gran eficiencia, los representantes de los trabajadores, especialmente sus organizaciones sindicales, no lo han hecho. Asimismo, la consolidación de estos instrumentos dependerá de la evolución de su eficacia jurídica y de su correcta articulación con la negociación nacional.

1. LA EUROPEIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN TRANSNACIONAL DE LOS TRABAJADORES

L examen de la representación de los trabajadores en las empresas transnacionales debe partir necesariamente del análisis sosegado de los instrumentos de representación desarrollados en el seno de la Unión Europea, la organización supranacional con las instituciones más sugerentes sobre la representación de los trabajadores en las empresas transnacionales. En este sentido, es especialmente meritorio el Comité de empresa europeo (de ahora en adelante CEU), que sitúa el nivel de la construcción de la representación de los trabajadores en el contexto adecuado: el supranacional. No obstante, como enseguida se apuntará, su escasa implantación entre las sociedades de dimensión comunitaria permite cuestionar su suficiencia y adecuación para afrontar el desafío planteado.

La articulación de un mecanismo de representación colectiva que permitiese la participación de los trabajadores en empresas de dimensión comunitaria fue un objetivo largamente anhelado. La primera propuesta normativa a este respecto se produjo el 24 de octubre de 1980 cuando la Comisión presentó al Consejo la Directiva Vredeling-Richard², pero hubo que esperar hasta 1994 para que se adoptase la Directiva que regula la constitución de un CEU. Ahora bien, la misma nace de un fracaso³, derivado de las posiciones enfrentadas en el seno de la Unión Europea entre los Estados

²Tomando como referencia el nombre del comisario que la promovió. Sobre el *iter* legislativo de esta propuesta, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (1990): "La participación de los trabajadores en empresas con estructura compleja", *Relaciones Laborales*, Tomo. 1, p. 69; RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (1990): "Los derechos de información y consulta de los trabajadores y la dimensión comunitaria de la empresa", *Relaciones laborales*, Tomo 1, p. 74.

³ BIAGI, M. (2000): "La Direttiva CAE dopo sei anni: il successo di un nuovo modello", *Diritto Relazione Industriale*, vol. 4, p. 507.

que abogaban por un modelo en el que tuviese cabida la empresa —especialmente Francia— y aquellos otros que instaban a un sistema exclusivamente laboral —Alemania, Italia y España—. Estas divergencias forzaron a que la regulación acordada se caracterizase por conceder a las partes una casi absoluta libertad para negociar mecanismos adecuados de información, consulta y participación de los trabajadores. La solución finalmente adoptada supuso una involución respecto a los trabajos preparatorios, porque otorgaba la responsabilidad a los Estados miembros y a los interlocutores sociales sobre las fórmulas para concretar la información transnacional.

El modelo adoptado por la Directiva 94/45/CE, de 22 de septiembre, sobre la constitución de un CEU o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores consagra, si su constitución se acuerda conforme a las reglas subsidiarias contenidas en la propia Directiva, una representación de segundo o tercer grado. Es decir, los miembros del CEU deben pertenecer previamente a alguno de los órganos de representación de los trabajadores, reconocidos como tales en los órganos nacionales. Desde un punto de vista orgánico, la transposición al ordenamiento jurídico español asumió que el CEU actúa como una suerte de comité de carácter transnacional, cuyos miembros son designados de modo proporcional a la dimensión del centro de trabajo o la empresa. Sentado lo anterior, el Tribunal Supremo se ha encargado de recordar que "es un error asimilar el CEU al comité de empresa del ET, pues el primero no es un órgano de negociación de condiciones de trabajo ni implica un ejercicio de actividad sindical, de modo que el CEU no es un comité para negociar un convenio colectivo europeo sino un órgano representativo para la participación, información y consulta de los trabajadores en el nivel transnacional"⁴.

Bien es sabido que el legislador español optó entre las vías propuestas para su transposición, es decir, la integración legal o la convencional, por la primera, que se produjo, como es de sobra conocido, a través de la ya referida Ley 10/1997, de 24 de abril⁵. Dicha regulación será aplicable para aquellas empresas o grupos de empresa de dimensión comunitaria, cuyo domicilio central de la empresa o del grupo se sitúe en España (Título II Ley 10/1997), habiendo definido en el art. 3 la noción de grupo, entendiendo como tal el formado por una "empresa que ejerce el control" y las "empresas controladas", precisando en su art. 4 que, a los efectos de esta Ley,

⁴ STS 16.12.2009 (139/2008).

⁵ Reformada por la Ley 44/1999, de 29 de noviembre, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, y por la Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria.

De los Comités de empresa europeos...

se entenderá por empresa que ejerce el control a "aquélla que pueda ejercer una influencia dominante sobre otra que se denominará 'empresa controlada' por motivos de participación financiera, estatutos sociales u otros" y ésta alcanza una determinada dimensión. La dependencia o subordinación entre empresa matriz y filial es el elemento nuclear sobre el que descansa la aplicación del régimen jurídico de la Directiva y para el cual se valoran, entre otros, los siguientes criterios: una empresa podrá ejercer una influencia directa sobre otra cuando posea la mayoría del capital social, disponga de la mayoría de los votos o pueda nombrar a más de la mitad de los miembros del consejo de administración⁶.

El segundo requisito se vincula al volumen de empleo ocupado por la citada compañía, de modo que lo relevante es que aquélla emplee a mil trabajadores o más en el conjunto de los Estados miembros o que emplee, al menos, en dos Estados miembros diferentes 150 trabajadores en cada uno de ellos. El legislador comunitario remite la fijación de los procedimientos de cálculo del número de trabajadores a las legislaciones y prácticas nacionales y no es de extrañar, por ello, que, para los situados en España, el art. 25 Ley 10/1997 regule de forma específica la fórmula del cómputo⁷, incluyendo en el mismo todos los contratos, estén o no vigentes, lo que supone un reflejo más fidedigno del volumen real de empleo.

A pesar de las limitadas competencias previstas por la Directiva, un número significativo de empresas comunitarias incluidas en su ámbito objetivo y subjetivo no habían impulsado comités o mecanismos alternativos de información y consulta⁸.

⁶ Sobre la noción de grupo de empresas a los efectos de la aplicación de la Directiva, GÓMEZ GORDILLO, R. (2004): "El comité de empresa europeo" en ESCUDERO, R., MERCADER, J.R., *Manual jurídico de los representantes de los trabajadores*, La Ley, p. 416; GARRIDO PÉREZ, E. (2004): "Los sistemas de representación y participación de los trabajadores en empresas de estructura compleja: la perspectiva comunitaria" en FERNÁNDEZ LÓPEZ, M. F., *Empresario, contrato de trabajo y cooperación entre empresas*. Madrid, Trotta, pp 141 y ss.

⁷ Específicamente sobre los problemas que plantea este cómputo, QUINTANILLA NAVARRO, B. (1999): Dimensión de la empresa y órganos de representación: el cómputo de los trabajadores temporales en el ordenamiento español y en el de la Unión Europea, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 97. BALLESTER LAGUNA, F. (2012): "La problemática determinación del número de representantes unitarios en las «elecciones sindicales»", *Relaciones Laborales*, vol. 4, p. 23.

⁸ El número de comités activos en el año 2009 era de 938, TORRENTS MARGALEF, J. (2010): "Los comités de empresa europeos (análisis de los resultados ante el inicio de una nueva fase)" en F. VALDÉS DAL-RÉ y M. L. MOLERO MARAÑÓN, *La representación de los trabajadores en las nuevas organizaciones de empresa*, Madrid, Fundación Largo Caballero, p. 215. Este órgano sólo se ha establecido en el 18% de las empresas en las que podría haberlo hecho, RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, M. (2011): "La reforma de la Ley 10/1997 sobre derechos de información y consulta en las empresas y grupos de dimensión comunitaria", *Relaciones laborales*, vol. 27, p. 2. También destaca la limitada implantación de CEU, cifrando su tasa de cobertura en un 15%; GÓMEZ GORDILLO, R. (2010): "La reforma de la Directiva sobre el Comité de Empresa Europeo. Nueva apuesta por la fijación convencional de derechos de información y consulta en empresas y grupos de dimensión comunitaria", *Relaciones Laborales*, vol. II, p. 1285.

Las carencias y el limitado éxito de la Directiva hicieron que, casi desde el principio⁹, se alzaran voces reclamando una revisión del texto normativo. En este sentido, el propio artículo 15 de la Directiva 94/45 ya establecía los plazos y el mecanismo que debía seguirse para su revisión. El texto marcaba que, a más tardar el 22 de septiembre de 1999, cinco años después de la entrada en vigor de la Directiva, la Comisión establecería las oportunas conversaciones con los agentes sociales y los Estados miembros para proponer al Consejo, si fuera necesario, las modificaciones necesarias. No obstante, el comienzo de la revisión se retrasó hasta 2003 y su aprobación se demoró durante otros seis años más.

El evidente declive de los objetivos sociolaborales en la agenda europea, la necesidad de centrar los esfuerzos en la ampliación comunitaria junto con la estrategia obstruccionista de la patronal comunitaria, ya puesta en práctica en la redacción de la Directiva 94/45, parecen ser las explicaciones más factibles de ese retraso¹⁰.

Finalmente, el proceso de revisión de la Directiva 94/45/CE culminó con la aprobación de la Directiva 2009/38/CE, de 6 de mayo de 2009, sobre la constitución de un Comité de empresa europeo o de un procedimiento de información y consulta a los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria¹¹, cuya transposición al ordenamiento español se produjo mediante la Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que contiene como principales novedades las dirigidas a concretar las definiciones y procedimientos. Así, la Directiva revisada incorpora una nueva definición del derecho de información y se amplía el derecho de consulta. Asi-

⁹ Así, por ejemplo, ya en 1999 la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en su noveno Congreso, en Helsinki, mantuvo que era necesario revisar la Directiva 94/45. La CES proponía que la nueva versión de la Directiva debía reforzar el derecho de consulta, introducir sanciones a las empresas que incumplieran los acuerdos y potenciar el papel de los expertos sindicales, reducir los umbrales de la Directiva 94/45 y reforzar la definición de empresa que ejerce el control. Al respecto, *vid.* BUSCHACK, W. (2001): "Balance del funcionamiento de los Comités de Empresa Europeos" en CCOO, *Los Comités de Empresa en España*, Madrid, pp. 12-18.

¹⁰ En similares términos vid. KÖHLER, H.-D., GONZÁLEZ BEGEGA, S. (2010): "La Directiva 2009/37/CE. Nueva normativa de información y consulta de los trabajadores europeos en empresas transnacionales", Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, 87, p. 173 y ss.

¹¹ DOUE de 16 de mayo de 2009, L 122/28. No obstante, se ha criticado la redacción de la nueva Directiva por su carácter escasamente innovador respecto de la Directiva precedente, *vid.* ESPEJO MEGÍAS, P. (2013): "La participación de los trabajadores en el ámbito empresarial supranacional", *Lan Harremanak. Revista de Relaciones Laborales*, nº 28, p. 137. En similares términos se ha señalado que la redacción final es mucho menos ambiciosa que la propuesta original de la Comisión, fruto de las cesiones sindicales, al respecto *vid.* KÖHLER, H.-D., GONZÁLEZ BEGEGA, S. (2010): "La Directiva 2009/37/CE…", *op. cit.*, p. 187.

De los Comités de empresa europeos...

mismo se modifica la definición de transnacionalidad para clarificar las competencias del CEU y, finalmente, también incorpora nuevos derechos, como solicitar información a través de la empresa, la celebración de reuniones preparatorias del CEU o la incorporación de asesores de procedencia sindical, entre otras.

El establecimiento de un órgano representativo a nivel comunitario impone, aun así, determinar cuál es su ámbito competencial, siendo relativamente habitual que se incorporen cláusulas de no afectación a las legislaciones o prácticas nacionales. Es decir, tratando de preservar las competencias de las instituciones representativas nacionales, de acuerdo con la legislación del Estado al que pertenezcan. Buena prueba de la afirmación anterior es que el artículo 12 de la Directiva 2009/38 ha encomendado a los acuerdos de constitución la responsabilidad de articular el nivel nacional y comunitario de información y consulta. En defecto de previsión, los Estados deberán garantizar que los procesos de información y consulta se celebren tanto en el nivel nacional como en el comunitario cuando vayan a adoptarse decisiones que puedan acarrear cambios importantes en la organización del trabajo o en los contratos de trabajo 12.

Desde esta perspectiva, la norma comunitaria se repliega inicialmente para empujar a los sujetos sociales hacia la adopción de acuerdos y, solo ante su fracaso, se incluyen reglas subsidiarias que reflejan una posibilidad de articular esa intervención de los trabajadores y de garantizar la información y consulta a modo de "colchón de seguridad del entero proceso negociador"¹³.

De este modo, si la comisión negociadora alcanza un acuerdo tendente a la constitución de un CEU se considerará contenido mínimo de este la composición del órgano, esto es, el número de sus miembros, su distribución y la duración de su mandato, pudiendo contemplar que conformen la citada instancia representativa trabajadores de la empresa, sean representantes o no, e incluso cabe la elección de representantes sindicales externos que no se encuentren vinculados a la empresa. La Directiva concede libertad absoluta para determinar la condición de miembro del

¹² Sobre la articulación de los comités de empresa europeos y la negociación colectiva española *vid.* GORDO GONZÁLEZ, L. (2017): "La incorporación del Comité de empresa europea en la estructura de negociación española". *Información Laboral*, pp. 187-196.

¹³ En gráfica expresión de MERCADER UGUINA, J. R. (1997): "Derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria", *Relaciones Laborales*, vol. II, p. 1036. Utilizada también por CRISTÓBAL RONCERO, R. (2003): "El Comité de Empresa Europeo en las empresas o grupos de empresas de dimensión comunitaria", *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, vol. 43, p. 15843.

CEU si éste se ha constituido por acuerdo; es más, ni siquiera ha hecho uso del habitual recurso a la remisión a las legislaciones o prácticas de los Estados miembros en lo que hace a las condiciones de elegibilidad¹⁴.

Estamos, por tanto, ante una designación de segundo orden en la que podrá ser elegido cualquier sujeto, independientemente de que preste servicio o no en la empresa y sin que sea exigible que el mismo pertenezca a las estructuras de representación de los trabajadores. Sentado lo anterior, la elección o designación de los representantes nacionales en la comisión negociadora v/o en el CEU transcurrirá por cauces distintos en cada uno de los países en que la empresa o grupo esté presente. La Directiva mantiene así una estricta neutralidad sobre los requisitos que deben reunir los sujetos elegibles, materia que remite a los propios acuerdos de constitución, y esta decisión "apunta a una intencionalidad clara de favorecer siempre la constitución del comité, obviando situaciones tanto de inexistencia en el centro o empresa de representantes de una u otra naturaleza"15. En España, el acuerdo de constitución del citado comité gozará, conforme a lo preceptuado en el art. 13.1 Ley 10/1997, de eficacia general y afectará a todos los centros de trabajo de la empresa de dimensión comunitaria incluidos dentro de su ámbito de aplicación, así como a sus trabajadores respectivos, siendo en el marco de este acuerdo donde se establecerán los criterios de designación (art. 27.3 Ley 10/1997).

Este modelo heterónomo será aplicable exclusivamente cuando no sea posible alcanzar un acuerdo, y en ese caso, la constitución se efectuará conforme a lo dispuesto en las previsiones subsidiarias incorporadas en la propia Directiva, en cuyo caso corresponde a los Estados prescribir la manera de proceder a la designación de los integrantes de la comisión negociadora a los que se encomienda como función básica la de negociar con la dirección central en aras a la constitución del CEU o el establecimiento de uno o varios procedimientos alternativos de información y consulta. El presupuesto para poder formar parte del CEU pasa entonces por tener la condición de trabajador de la empresa o grupo de dimensión comunitaria y, a su vez, ostentar la condición de representantes de estos¹⁶.

A pesar de la flexibilidad referida, en la práctica ha sido el modelo subsidiario el que ha terminado por "arrastrar no solo ciertos mecanismos de actuación de los ór-

¹⁴ GÓMEZ GORDILLO, R. (2003): El comité de empresa europeo. Un estudio jurídico, Madrid, CES, p. 437

¹⁵ Extensamente GARRIDO PÉREZ, E. (2004): "Los sistemas de representación y participación de los trabajadores...", *op. cit.*, pp. 129-181.

¹⁶ GÓMEZ GORDILLO, R. (2003): El comité de empresa europeo... op. cit., p. 346.

ganos representativos de los trabajadores a nivel de empresa o centro sino también cuestiones de ordenación jurídica y articulación competencial"¹⁷. Buena prueba de la afirmación anterior la evidencia el hecho de que la mayoría de los comités constituidos (al menos, en España) han partido de las disposiciones subsidiarias en las que se prevé una doble titularidad al legitimar tanto a la representación unitaria como a la sindical para ser miembro de este comité.

2. LA INSATISFACTORIA REPRESENTACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN LAS RELACIONES LABORALES TRANSNACIONALES

La configuración de mecanismos de representación de los trabajadores en las empresas transnacionales, más allá de los ya enunciados CEU previstos por la legislación comunitaria, choca con la ausencia de instituciones u organismos internacionales que puedan regular globalmente las condiciones a través de las que canalizar las demandas y reivindicaciones de los trabajadores¹⁸. Ello no quiere decir que no existan fórmulas de representación, sino que estas no se articulan adecuadamente a través de los instrumentos y prácticas que se han venido utilizando tradicionalmente, tanto desde la perspectiva empresarial como, especialmente, desde la sindical.

Los agentes económicos han abrazado la internacionalización de su actividad desde hace décadas. Ello no solo los ha llevado a adoptar multitud de formas jurídicas (concentraciones de empresas, fusiones o absorciones transfronterizas, etc.), sino que de manera cada vez más evidente sus decisiones estratégicas se adoptan en centros de decisión situados fuera de los lugares donde radican los mecanismos tradicionales de representación de los trabajadores¹⁹, todavía institucionalizados en clave nacional. Obviamente, esta mundialización desafía, en último término, la acción normativa de los Estados al permitir que las empresas puedan sopesar el contenido de las legislaciones de cada país antes de adoptar una solución de inversión o establecimiento²⁰. Ello provoca, a su vez, una pérdida de influencia de los Estados en

¹⁷ MERCADER UGUINA, J. R. (1997): "Derechos de información y consulta de los trabajadores...", *op. cit.*, p. 1037.

¹⁸ Se ha afirmado que el problema no es tanto la ausencia de normas, sino la imposibilidad de aplicar las ya existentes a las nuevas relaciones, SANGUINETI RAYMOND, W. (2016): "Los instrumentos de gestión laboral transnacional de las empresas multinacionales: una realidad poliédrica aún en construcción", *Derecho&Sociedad*, nº 46, p. 15.

¹⁹ EM Ley 10/2011, de 19 de mayo, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (BOE 20.5.2011).

²⁰ TORRENTS MARGALEF, J. (2010): "Los comités de empresa europeos...", op. cit., p. 211.

el establecimiento de los niveles de protección del trabajo y la consiguiente merma del papel de las organizaciones sindicales articuladas en torno al Estado-nación.

La estrategia globalizadora de los agentes económicos ha obligado a los sindicatos a "construir su espacio de representación más allá de las fronteras nacionales" a pesar de la fragilidad de las organizaciones sindicales a este nivel.

Las organizaciones sindicales nacionales, órgano típico de defensa de los trabajadores, llevan tiempo sufriendo una profunda crisis a consecuencia fundamentalmente de los cambios en la organización empresarial y la diversificación de los intereses de los trabajadores²². La oleada de cambios en las formas de organización empresarial tiene, como inevitable consecuencia, un efecto reflejo inmediato en las prácticas sindicales que impulsan, paralelamente, adaptaciones de los métodos de acción sindical. Los sindicatos se ven obligados a modificar sus estrategias tradicionales de actuación empresarial para adaptarse a los cambios técnicos y productivos; a trascender planteamientos de acción sindical descentralizada o balcanizada en favor de proyectos de gestión institucionalizada y coordinada y, en lógica consecuencia, a huir del localismo que había caracterizado su acción para proyectarla sobre una nueva dimensión transnacional²³.

El ámbito sobre el que se construía históricamente la representación de los trabajadores, la empresa, está en franca transformación. Ello genera una descoordinación entre las estructuras internas sindicales, que siguen teniendo a la empresa nacional como base de su organización y de su acción sindical, y las estructuras empresariales en las que deben implantarse, de marcado carácter transnacional²⁴. Las

²¹ BAYLOS GRAU, A. (2004): "Editorial. La definición del sujeto social como elemento central de las relaciones laborales democráticas", *Revista de Derecho Social*, vol. 28, p. 200; PÉREZ DE LOS COBOS ORI-HUEL, F. (2007): "El sindicato ante las transformaciones económicas y sociales", *Civitas. Revista Española de Derecho del Trabajo*, vol. 134, p. 291.

La crisis del sindicalismo ya fue puesta de manifiesto hace años a consecuencia del aumento del desempleo, de los cambios en la organización empresarial y la diversificación de los intereses de los trabajadores, ANTONELLO BENITES, F. (1999): "Los Comités de Empresa Europeos y los cambios organizativos en los centros de trabajo", en RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Coord.): El empleador en el derecho del trabajo. XVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Tecnos/Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Madrid, p. 261. Vid. también SERRANO DEL ROSAL, R. (2000): "Estrategias adaptativas del sindicalismo español contemporáneo", en Revista Internacional de Sociología, nº 25, pp. 21-45; OJEDA AVILÉS, A. (1989): "Sindicalismo europeo, su crisis, sus alternativas", en Sociología del Trabajo, nº 6, pp. 51-78.

²³ Vid. DÍAZ, D., PRIETO, J. y DE LA PUEBLA, A. (2005): "Los instrumentos de gestión laboral transnacional: una visión desde la perspectiva de las relaciones colectivas", en AA.VV., *El derecho español en el Siglo XXI en una economía globalizada*, La Ley, pp. 642-643.

²⁴ Alertando de dicho peligro *vid.* GALLARDO MOYA, R. (2010): "La articulación de los derechos colectivos y del sujeto sindical en los empresarios complejos", en GAETA, L. y GALLARDO MOYA, R. (dir.): *Los em*-

De los Comités de empresa europeos...

organizaciones sindicales han de superar el marco estatal a fin de ceder parte de su "soberanía" en beneficio de organizaciones de carácter internacional. En cualquier caso, aunque pueda reconocerse que el retroceso de la empresa clásica no es igual de generalizado en todos los Estados, los problemas más relevantes, que sí son comunes para los trabajadores, no se encuentran ya en esas estructuras históricas sino en las nuevas formas de organización empresarial y en cómo canalizar sus demandas en esas nuevas estructuras productivas²⁵.

La necesidad de adecuar el sujeto sindical a esta nueva realidad resulta ciertamente paradójica. Debe recordarse que las organizaciones sindicales, en sus orígenes, se desarrollan en gran medida a espaldas de las organizaciones productivas y más allá de los márgenes geográficos y políticos de los Estados²⁶. Sin embargo, la necesidad de defender adecuadamente los intereses de los trabajadores impuso su adaptación al medio nacional y al ámbito de la empresa. La globalización de la economía y la internacionalización de las organizaciones productivas parece que imponen la vuelta a los orígenes, la recuperación de ese espacio supranacional de actuación de los sindicatos. De este modo, la adaptación de las organizaciones sindicales a la producción organizada en torno a los Estados hace que en la actualidad sea necesario repensar el sindicato nacional para adaptar su organización, fortaleciendo estructuras territoriales en lugar de las empresariales clásicas²⁷. Lamentablemente, no es posible establecer una estrategia única de reforma, ni siquiera en

presarios complejos: un reto para el Derecho del Trabajo. Albacete, Editorial Bomarzo. p. 229; GORELLI, J. y GÓMEZ, R. (1999): "Grupos de empresa y derechos de información de los representantes de los trabajadores", en RODRÍGUEZ-PIÑERO ROYO, M. (Coord.): El empleador en el derecho del trabajo. XVI Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Tecnos/Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Madrid, p. 359.

²⁵ Así, se ha puesto de manifiesto que los sindicatos europeos son cada vez más conscientes de que la defensa de los intereses de los trabajadores occidentales requiere controlar la actividad de las empresas transnacionales en los Estados en vías de desarrollo, TASCÓN LÓPEZ, R. (2008): *Aspectos jurídico-laborales de la Responsabilidad Social Corporativa*, Madrid, CEF, p. 203.

²⁶ Las asociaciones de trabajadores se organizan como tales más allá de las propias empresas. Al margen de que se relacionen con los trabajadores empleados en las diversas empresas, a efectos afiliativos y de proselitismo sindical, su sede natural de actuación y organización desbordará a los propios centros de trabajo, CRUZ VILLALÓN, J. (2007): "La actividad sindical en la empresa, viejos y nuevos problemas", *Relaciones Laborales*, p. 709. En similares términos, se ha indicado que el sindicalismo y el movimiento obrero tienen sus orígenes en corrientes internacionalistas, que permiten surgir una conciencia de clase. BAYLOS GRAU, A. (1999): "Globalización y Derecho del Trabajo: realidad y proyecto", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, nº 15, Madrid, UCM, p. 26.

²⁷ En nuestro país la coordinación de la estructura sindical con la organización empresarial no debería acarrear graves problemas. Bastaría una modificación de los Estatutos sindicales. Defendiendo esta postura *vid.* GALLARDO MOYA, R. (2010): "La articulación de los derechos colectivos…", *op.cit.*, p. 230.

contextos próximos, con tradiciones similares, como podría suponérsele a Europa, porque los sindicatos parten de realidades y experiencias muy diversas²⁸.

Aunque no puedan uniformarse las respuestas nacionales, sí es común el objetivo de reformar el sindicalismo; no solo se trata de fortalecer sus estructuras internacionales, sino de incluir la dimensión internacional en sus estrategias cotidianas²⁹. En esta tarea de ampliar sus fronteras, el sindicato ha llevado a cabo una ampliación de su perfil para ir más allá de su papel tradicional de defensor de los derechos de la clase trabajadora y ha asumido un compromiso más amplio para tutelar otros intereses: los de la ciudadanía³⁰.

Asimismo, a pesar de la aparente inacción de los representantes de los trabajadores en propiciar su internacionalización, al contrario que las empresas que han perseguido y fomentado su transnacionalización, en 2006 se constituyó la Confederación Sindical Internacional, un importante avance³¹. La Confederación Sindical Internacional además mantiene estrechas relaciones con las Federaciones Sindicales Internacionales³², con la CES y con la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE.

²⁸ Así, se ha señalado que "no hay nada más diferente en Europa, aparte de los idiomas, que la estructuración de los sindicatos, los criterios de representación, la eficacia personal de la negociación colectiva", o que "Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña y España poseen modelos diferentes de organizaciones sindicales", *vid.* BAYLOS GRAU, A. (2003): "La autonomía colectiva en el Derecho Social Comunitario", en Baylos Grau (Ed.), *La dimensión europea y transnacional de la autonomía colectiva*, Albacete, Bomarzo, p. 19, 29.

²⁹ Recoge esta misma crítica, pero para el sindicalismo europeo, BAYLOS GRAU, A. (1999): "Globalización y Derecho...", *op. cit.*, p. 39.

³⁰ TASCÓN LÓPEZ, R. (2008): Aspectos jurídico-laborales..., op. cit., p. 202.

³¹ Entre el 1 y el 3 de noviembre del año 2006, se celebró en Viena el Congreso fundacional de la CSI, un nuevo sujeto sindical que representa a más de 166 millones de trabajadores, y con una capacidad creciente de influencia en el desarrollo futuro del derecho del trabajo internacional. La CSI es fruto de la fusión de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y de la Confederación Mundial del Trabajo (CMT). El congreso fundacional de la CSI fue precedido por los congresos dissolutivos de la CIOSL y la CMT, llevados a cabo el 31 de octubre de 2006.

³² La CSI forma parte de la Agrupación Global Unions compuesta por organizaciones sindicales internacionales que trabajan juntas y que pertenecen a la misma "familia sindical". Forman parte de Global Union: Confederaciones de sindicatos internacionales, que engloban centrales sindicales nacionales integradas por sindicatos de diversos sectores, y Federaciones internacionales, que agrupan a los sindicatos nacionales en función del sector u ocupación que cubren. Entre las confederaciones se encuentran: La CSI, la Comisión Sindical Consultiva ante la OCDE (TUAC) y UNI Global Union. Las Federaciones Internacionales que forman parte de esta unión son: la Federación Internacional de Trabajadores del a Construcción y la Madera (ICM), La Federación Internacional de Educación (IE), la Federación Internacional de Trabajadores del sector del Arte y Entretenimiento Global (IAEA), La Federación Internacional de la Prensa (FIP), La Federación Internacional de la Industria (IndustriALL), la Federación Internacional de los Trabajadores del Transporte (ITF), la Federación Internacional de Trabajadores del RAlimentación, Agricultura y Hoteles (IUF) y, finalmente, Federación Internacional de Trabajadores del sector público (PSI).

Obviamente, el anterior juicio debería matizarse para los sectores más sindicalizados, que se han servido de estructuras institucionalizadas de larga tradición y experiencia como los comités de empresa europeos para asegurar la participación de sus organizaciones sectoriales en el proceso de construcción comunitaria³³. Por el contrario, en los sectores emergentes o en los de escasa tradición sindical, estos sujetos no poseen una estructura organizativa suficiente, y, sin embargo, la plena consolidación de empresas que operan en el plano internacional fuerza a los sindicatos a considerar este espacio como posible ámbito de acción sindical, siendo buena prueba de la afirmación anterior la suscripción de Acuerdos marco internacionales³⁴, o acuerdos marco globales si utilizásemos la denominación comúnmente asumida por el mundo sindical, impulsados por las Federaciones Sindicales Internacionales, cuyos efectos se extienden a todos los lugares en los que la empresa transnacional tenga presencia.

3. LAS REDES SINDICALES Y LOS COMITÉS DE EMPRESA MUNDIALES: ORIGEN Y RESULTADO DE LOS ACUERDOS MARCO GLOBALES

Ante el fracaso de las propuestas más tradicionales para canalizar la representación de los trabajadores en las empresas transnacionales y la ausencia de organismos internacionales o nacionales capaces de imponer coercitivamente fórmulas para articular las necesidades de representación de los trabajadores en las empresas transnacionales³⁵, parece que la solución debe proceder de la autorregulación por parte de los actores principales del mercado laboral internacional, es decir, de las empresas transnacionales y de los representantes de los trabajadores³⁶.

³³ Sobre este proceso, MAIRA VIDAL, M. M. (2012): *La dimensión internacional de la responsabilidad social empresarial: un campo de negociaciones y luchas entre distintas instituciones y actores*, Madrid, Universidad Complutense, pp. 128-130.

³⁴ Extensamente ALES, E. (Dir.) (2006): *Transnational Collective Bargaining: Past, Present and Future.*, Comisión Europea, Luxemburgo; SASTRE IBARRECHE, R. (2003): "Algunas claves para un sindicalismo también globalizado", *Revista de Derecho Social*, vol. 21, p. 78. Sobre las consecuencias de estos acuerdos en las competencias de los representantes nacionales, véase la aportación de la profesora RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ "La dimensión europea de la autonomía colectiva: la negociación colectiva comunitaria", en BAYLOS GRAU, A. (2003): *La dimensión europea..., op. cit.* p. 122.

³⁵ Solo las personas físicas y los Estados son sujetos de derecho internacional. Por tanto, las empresas transnacionales no están sometidas a los convenios o pactos internacionales, ni siquiera en materias tan básicas como los derechos fundamentales, *vid.* APARICIO TOVAR, J. y VALDÉS DE LA VEGA, B. (Dirs.) (2011): *La responsabilidad social de las empresas en España: concepto, actores e instrumentos*, Albacete, Bomarzo, p. 14.

³⁶ Se ha afirmado que "el protagonismo de la empresa transnacional como instancia creadora de reglas destinadas a su aplicación en el espacio global ha sido absoluto", *vid.* CORREA CARRASCO, M. (2011): "Instrumentos de Responsabilidad Social Empresarial y gobernanza de la globalización económica" en

En este sentido, son muy meritorias los cada vez más numerosos procedimientos de responsabilidad social corporativa que dejan atrás los códigos éticos unilaterales y construyen procedimientos negociados transnacionalmente. Estos instrumentos bilaterales suponen un ejemplo de corregulación en el ámbito internacional, que suelen ser negociados normalmente entre empresas transnacionales y Federaciones sindicales internacionales; usualmente suelen recibir la denominación de Acuerdos marco globales³⁷.

Los Acuerdos marco globales son en ocasiones el origen y en otras el resultado, depende del proceso de negociación del que se trate, de dos instrumentos transnacionales: las redes sindicales y los Comités de empresa mundiales. Ambas figuras

APARICIO J. v VALDÉS, B., (2011): La responsabilidad social..., op. cit., p. 223. En similares términos vid. ALCALÁ DÍAZ, M. Á. (2010): "Técnicas jurídico-contractuales de descentralización empresarial", en GAETA, L. y GALLARDO MOYA, R., Los empresarios complejos: un reto para el Derecho del trabajo, Albacete, Bomarzo, p. 151; SOLER ARREBOLA, J.A. (2014): "Los acuerdos marco internacionales suscritos por empresas españolas: encuadramiento y caracterización general", en SANGUINETI RAYMOND, W. (ed.), La dimensión laboral de la internacionalización de la empresa española: una visión de conjunto de los instrumentos de gestión laboral transnacional de las multinacionales españolas, Cinca, Madrid, p. 159; VIVERO SERRANO, J.B. (2014): "Las redes sindicales de empresas multinacionales como manifestación de base del sindicalismo internacional", en SANGUINETI RAYMOND, W. (ed.) La dimensión laboral..., op.cit., p. 183; DAUGAREILH, I. (2009): "Responsabilidad social de las empresas transnacionales: análisis crítico y prospectiva jurídica", Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol, 27, nº 1, p. 80. Esta descentralización de las fuentes del Derecho del Trabajo hacia la empresa se ha justificado principalmente haciendo uso de una argumentación económica, la necesidad de facilitar la adaptación de la empresa a un entorno cambiante a través de la flexibilización del ordenamiento laboral, aunque de forma secundaria también se pueden encontrar argumentos como el de la defensa de un Estado más reducido que no limite a las partes, o la desaparición del modelo clásico de trabajador que obliga a replantearse el sistema de fuentes laboral, SUPIOT, A. (1996): Crítica del Derecho del Trabajo, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, p. 196. Asimismo, se ha afirmado que, ante el creciente poder de las empresas transnacionales, los mecanismos de Responsabilidad Social Corporativa son vistos como una solución transitoria de urgencia para garantizar un respeto mínimo a la dignidad humana en los Estados en vías de desarrollo y como una solución más permanente en los Estados desarrollados con el ánimo de constituir un suplemento a la normativa estatal; vid. BAZ TEJEDOR, J. A. (2012): "Responsabilidad social empresarial y negociación colectiva: una propuesta de conexión funcional", Revista Española de Derecho del Trabajo, n. 153, p. 104. También se ha señalado al progresivo declive de los Estados y su pérdida de poder como la razón por la cual las empresas transnacionales, actores principales en las economías modernas, deben asumir estas nuevas responsabilidades, SERRA GIMÉNEZ, F. (2011): "Las transformaciones del derecho en el capitalismo actual" en APARICIO TOVAR, J. y VALDÉS DE LA VEGA, B. (Dirs.), op. cit., p. 73.

³⁷ No obstante, algunos autores sostienen que los Acuerdos marco globales no son una forma de responsabilidad social corporativa; si fueran lo mismo habría tantos Acuerdos marco globales como códigos de conducta, en lugar de un número sensiblemente inferior, GALLIN, D. (2009): "Acuerdos Marco Internacionales: una nueva valoración" en PAPADAKIS, K. et al., Diálogo Social y Acuerdos Transfronterizos. ¿Un marco global emergente de relaciones industriales?, Colección Informes OIT, núm. 82, Ministerio de Trabajo e Inmigración, p. 60. Debe compartirse la crítica de que los Acuerdos marco globales tienen características diferentes respecto de los otros instrumentos de responsabilidad social corporativa, pero ello no excluye su naturaleza de una norma más de responsabilidad social corporativa, pero con características diferentes.

De los Comités de empresa europeos...

evolucionan a partir de los Consejos Mundiales impulsados en la década de los años 60 por las federaciones sindicales internacionales, sobre todo por la de la metalurgia, la química y la alimentación³⁸. Estos órganos primigenios carecían de una estructura estable y de una organización permanente, no acostumbraban a contar con un calendario regular de reuniones ni con el reconocimiento de la dirección empresarial. No obstante, a pesar de su precaria configuración, las Federaciones sindicales internacionales estaban convencidas de la capacidad de estos instrumentos para influir en el mercado laboral internacional³⁹. El nacimiento de ambas figuras a partir de la misma institución y, sin duda, los evidentes puntos en común en su estructura han provocado que en ocasiones se defienda que redes sindicales y Comités Mundiales en realidad son la misma institución⁴⁰. Sin embargo, existen algunas particularidades que aconsejan diferenciar entre una y otra figura.

El análisis de las redes sindicales es ciertamente complicado para sujetos ajenos a las organizaciones sindicales, pues su desarrollo se debe más a la práctica diaria que a una construcción teórica doctrinal⁴¹, sin que exista ninguna base de datos oficial que recoja el trabajo de estas estructuras. Además, por falta de voluntad de los Estados y de las organizaciones internacionales, no existe ningún tipo de regulación sobre las redes sindicales, ni nacional, ni internacional ni elaborada por las propias organizaciones sindicales⁴². De hecho, como las redes sindicales no vienen impues-

³⁸ REHFELDT, U. (2014): "La negociación colectiva de empresa transnacional en Europa: dinámicas históricas, formas y retos", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, Vol. 32, n° 2, p. 391; COSTA, I. da y REHFELDT, U. (2006): "European Unions and American Automobile Firms: From European Works Councils to World Councils?", en *Proceedings of the 58th Annual Meeting of the Labor and Employment (LERA)*, Boston, p. 110. Sobre esta primera etapa con mayor detalle, *vid.* RÜB, S. (2002): "World Works Councils and other forms of Global Employee Representation in Transnational Undertakings", *Arbeitspapiers*, n° 55, Düsseldorf (Alemania), Fundación Hans Böckler Stiftung, pp. 9-10.

³⁹ Aprovechándose de dos instrumentos clave, la creación de consejos mundiales de grupo y en el desencadenamiento de huelgas transnacionales de solidaridad, las Federaciones Sindicales Internacionales idearon un ambicioso plan para transnacionalizar sus reivindicaciones en tres fases: 1º organizar apoyo internacional a un sindicato que pondría en marcha un conflicto laboral en una filial; 2º coordinar negociaciones colectivas simultáneas en varias filiales; y 3º llevar a cabo una negociación colectiva integrada con la dirección empresarial transnacional, basada en reivindicaciones definidas conjunta y previamente por los distintos sindicatos nacionales. Esta estrategia fracasó en su tercera fase, *vid.* REHFELDT, U. (2014): "La negociación colectiva de empresa...", *op. cit.*, pp. 391-392.

⁴⁰ GIL PINERO, J. I. (2012): "Redes sindicales ¿Una alternativa a la (necesaria) articulación del sindicato global en las empresas transnacionales?", en GIL PINERO, J. I. et al., Guía para la formación sindical internacional, Federación Industria CCOO, Guadalajara, p. 71. En este sentido, solo existiría una diferencia terminológica entre consejo mundial (World Council), consejo sindical mundial (World Union Council), consejo mundial de empresa (World Company Council), comité mundial (World Committee), comité sindical mundial (World Union Committee), comité mundial de representantes de empresa (World Works Company), red sindical global (Global Union Network), ibidem., p. 67.

⁴¹ En similares términos, VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales...", op. cit., p. 190.

⁴² Se ha señalado que los impedimentos jurídico-técnicos son menores que los derivados de la ausencia de voluntad política, *vid.* VIVERO SERRANO, J. B. (2015): "La formación de redes sindicales en las em-

tas por ninguna norma internacional, las empresas no potencian su constitución, aunque ciertamente, de hacerlo, podrían incurrir en una intromisión en la autoorganización sindical reprochable. Por tanto, son las propias organizaciones sindicales nacionales las que deben impulsar la constitución de una red sindical en una empresa transnacional. Las redes sindicales pueden definirse como estructuras débiles⁴³, sin personalidad jurídica propia, para la interconexión sindical. Es decir, plataformas para la intercomunicación y cooperación sindical de la pluralidad de organizaciones sindicales nacionales con implantación en todos o en parte de los territorios en los que la empresa o las empresas del grupo desarrollan su actividad⁴⁴. Estas redes aspiran a convertirse en un interlocutor del empresario transnacional⁴⁵, pero no necesitan de su acuerdo o concurso para su constitución. No obstante, es habitual que tras su constitución la empresa asuma los costes operativos de la red sindical⁴⁶.

Estas redes tratan de desarrollar sus estructuras en paralelo a la organización de las empresas transnacionales en un proceso similar al que existió a comienzos de la revolución industrial para las redes sindicales en las empresas nacionales⁴⁷. Es decir, en un entorno sin normativa laboral y sin legislador global, con las redes sindicales construyendo puentes y elaborando estrategias a través de la fórmula de "prueba y error", su último objetivo es poder articular adecuadamente la defensa de los derechos de los trabajadores.

En este contexto de desgobierno transnacional, las redes sindicales no han logrado participar ni desarrollar la negociación colectiva global. Sin embargo, ello no

presas multinacionales españolas: los casos de Repsol y Telefónica", en SANGUINETI RAYMOND, W. (Dir.), *La transnacionalización de las relaciones laborales: experiencias de gestión en las empresas multinacionales españolas*, Ediciones Cinca, Madrid, p. 88.

⁴³ Compartimos que en atención a los elementos configuradores de las redes sindicales es más adecuado el término red que el de alianza sindical, usado por parte de la doctrina americana y del sindicalismo internacional, en este sentido, así: VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales...", *op. cit.*, p. 103

⁴⁴ Un análisis con mayor profundidad de los tres elementos que componen esta definición de red sindical –elemento subjetivo, objetivo y organizativo– puede verse en VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales…", *op. cit.*, p. 190-195.

⁴⁵ VIVERO SERRANO, J. B. (2015): "La formación de redes sindicales...", op. cit., p. 92.

⁴⁶ La financiación que permitió la constitución de la red sindical de Repsol se obtuvo fundamentalmente a través de la Fundación Paz y Solidaridad Serafín Aliaga, próxima al sindicato CC.OO., que sirvió de cauce para recibir fondos provenientes de la Agencia Española de Cooperación Internacional, pero una vez constituida la empresa sufraga sus gastos. Por su parte, los gastos de la red sindical de Telefónica también son asumidos de facto por esta sociedad, *vid.* VIVERO SERRANO, J. B. (2015): "La formación de redes sindicales...", *op. cit.*, p. 88, 96.

⁴⁷ PLATZER, H.-W. y RÜB, S. (2014): Los Acuerdos Marco Internacionales ¿Un Instrumento para Imponer los Derechos Humanos Sociales?, Estudio de la Friedrich Ebert Stiftung, p. 13.

De los Comités de empresa europeos...

significa que los resultados de su actividad sean nulos. De hecho, el mejor instrumento que poseen las redes sindicales, como ya se ha señalado, es su participación en la responsabilidad social corporativa negociada o Acuerdos marco globales⁴⁸. No obstante, debe señalarse que su participación es manifiestamente residual y siempre participan junto con otros sujetos en la celebración de estos acuerdos negociados.

La relación de las redes sindicales y los Acuerdos marco globales es bidireccional. Toda vez que muchas redes sindicales se construyen en empresas en las que previamente se ha alcanzado un acuerdo de este tipo o a la inversa, redes sindicales que gracias a su trabajo logran fomentar la suscripción de un Acuerdo marco global en las empresas en las que están implantadas⁴⁹.

La constitución de Comités de empresa mundiales, el segundo de los órganos sobre el que poder articular la representación de los trabajadores en las sociedades transnacionales, responde a la necesidad de articular la representación de los trabajadores de manera congruente a la estructura organizativa del empleador transnacional. Las federaciones sindicales internacionales han propiciado la creación de Comités de empresa mundiales⁵⁰, cada uno con una óptica y estrategia particular. A nivel europeo se ha propiciado, como se señaló, a través de los CEU, pero lo cierto es que, dada la estructura más habitual de las empresas transnacionales, los Comités europeos solo pueden ser un paso intermedio⁵¹, pues la matriz empresarial en muchas ocasiones se encuentra fuera de las fronteras comunitarias. Por ese motivo, algunas compañías con importantes niveles de producción fuera de las fronteras del Espacio Económico Europeo están optando, espoleadas por las peticiones de las organizaciones sindicales, por ampliar sus CEU a trabajadores de Estados de otras

⁴⁸ Aunque las redes sindicales también pueden desarrollarse y coexistir al amparo de otros instrumentos de responsabilidad social corporativa, por ejemplo, el control y verificación del cumplimiento de los códigos de conducta, el carácter unilateral de estos instrumentos obstaculiza la labor de las redes sindicales, así VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales...", op. cit., p. 188.

⁴⁹ VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales...", op. cit., p. 187. France Telecom, AEON o Antara son ejemplos de Acuerdos marco globales negociados con las redes sindicales de estas empresas (vid. la base de datos conjunta entre la Comisión Europea y la OIT sobre Acuerdos marco globales: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catld=978, última consulta enero 2016). Por el contrario, Telefónica o Repsol a pesar de tener sus propias redes sindicales han tenido unos resultados dispares. Telefónica optó por suscribir su Acuerdo Marco Global con representantes de Federaciones Internacionales y de sindicatos nacionales. Repsol, por su parte, no ha alcanzado ningún tipo de acuerdo con su red sindical ni con federaciones internacionales para suscribir un Acuerdo Marco Global.

⁵⁰ La inexistencia de bases de datos oficiales hace imposible ser exhaustivo, pero algunos de los Comités de empresa mundiales más importantes son: Volkswagen (1999), Danone (1996), Renault (2000), DaimlerChrysler (2002), EADS (2010), Arcelor-Mittal (2010), France Telecom (2010), Renault, PSA Peugeot Citröen (2012), Volvo (2013), Daimler (2014).

⁵¹ RÜB, S. (2002): "World Works Councils and other forms...", op. cit., p. 5.

regiones del mundo, incorporando representantes de esos otros Estados en los que la compañía tiene implantación, en calidad de observadores⁵².

A diferencia de las redes sindicales, los Comités de empresa mundiales sí se constituyen a partir de acuerdos formales con las direcciones empresariales. Además, los miembros de estos comités son representantes de los trabajadores de la empresa transnacional, estén estos o no afiliados a un sindicato⁵³. No obstante, es cierto que el papel de los sindicatos nacionales y de las federaciones sindicales internacionales es determinante en el impulso de la creación de estos órganos, provocando en muchos casos la sindicalización del Comité y la creación en su seno de canales de coordinación y cooperación sindicales que contribuyen a difuminar las fronteras entre Comité de empresa mundial y redes sindicales⁵⁴.

Los Comités de empresa mundiales se encuentran también en una fase embrionaria de su desarrollo y es difícil predecir si las federaciones internacionales lograrán a corto o a medio plazo impulsar su desarrollo de forma determinante⁵⁵.

A pesar de la aparente falta de innovación de estos instrumentos o de la ausencia de competencias o consideración por parte de las direcciones empresariales, lo cierto es que son un instrumento surgido puramente de la conquista de las organizaciones sindicales internacionales. Por tanto, su mera existencia debe ser reivindicada como un éxito de la autorregulación de las relaciones laborales internacionales. Además, aunque su papel no sea similar al de los comités de empresa nacionales en empresas puramente nacionales, no debe infravalorarse su participación en la negociación de los Acuerdos marco globales y en su supervisión posterior⁵⁶.

⁵² COSTA, I. da y REHFELDT, U. (2006): "European Unions and American...", *op. cit.*, p. 110. Como ejemplo de un Comité de empresa mundial por extensión de un Comité de Empresa Europeo previo podemos citar el caso de Danone. No obstante, se ha afirmado que, aunque en verdad Danone aprobó el 15 de abril de 1996 la constitución de su Comité de empresa mundial, con el entusiasmo de las federaciones sindicales internacionales, lo cierto es que este, en esencia, sigue siendo un órgano de representación europeo, pues está totalmente dominado por los representantes de la Unión, *vid.* RÜB, Stefan, "World Works Councils and other forms...", *op. cit.*, pp. 13-14.

⁵³ Así, GIL PINERO, J. I. et al., (2012): Guía para la formación sindical..., op. cit., p. 70.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 71.

⁵⁵ RÜB, S. (2002): "World Works Councils and other forms...", op. cit., p. 6.

⁵⁶ Incluso algunos Acuerdos marco globales han impulsado la figura del Comité de empresa mundial o la globalización de su Comité de Empresa Europeo como vehículo para controlar la aplicación de estos instrumentos, ALMENDROS GONZÁLEZ, M. Á. (2010): "La eficacia de los Acuerdos Marco Internacionales: implementación y control" en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (Coord.), *Observatorio de la negociación colectiva: empleo público, igualdad, nuevas tecnologías y globalización*, Cinca, Madrid, p. 559.

De los Comités de empresa europeos...

La constitución de estas singulares estructuras representativas implica el reconocimiento de una figura colectiva que puede actuar como contraparte en la empresa transnacional y cuyo ámbito representativo alcanza a la empresa transnacional y, en ocasiones, también a algunas de sus empresas proveedoras. Que los sindicatos sean capaces de articular fórmulas representativas en este ámbito supone el único elemento capaz de reducir la asimetría entre un espacio de poder supranacional, derivado de la existencia de sujetos económicos globales —las empresas transnacionales—, y la localización nacional del sindicalismo. Es más, no hacerlo llevaría aparejado un vaciado progresivo de la eficacia y función de la acción sindical en un momento en el que es incuestionable la importancia de la empresa como lugar típico de producción de reglas sobre las relaciones de trabajo.

Ante la evidente dificultad que plantea la constitución de estas instancias, parece que lo más óptimo es articularlas a partir de estructuras formales e institucionalizadas (generalmente sirviéndose de los comités de empresa europeos), tratando de extender su ámbito a todas las empresas del grupo, incluidas aquellas que se sitúan fuera de la Unión Europea, en vez de pretender articular dicha representación a partir de consejos mundiales que, generalmente financiados con recursos sindicales, tienen un menor recorrido, máxime en un contexto económico como el actual⁵⁷.

El alcance de las iniciativas conocidas a este respecto depende, como ya se podrá intuir, de la actitud manifestada por la empresa transnacional hacia los sindicatos, siendo las de mayor relevancia las dirigidas a la creación de órganos supranacionales que, aunque todavía en estado embrionario, han recibido una gran variedad de denominaciones: consejo mundial, consejo sindical mundial, consejo mundial de empresa, comité mundial, comité sindical mundial, comité mundial de representantes de empresa, red sindical global⁵⁸.

El tratamiento más habitual es que estas instancias sean impulsadas tras un acuerdo entre la empresa y la federación sindical del ramo, en cuyo caso, la vigencia, composición, competencias y su propia dinámica de funcionamiento se contienen en el pacto en el que traen causa⁵⁹. Uno de los ejemplos más acabados a este res-

⁵⁷ Extensamente, NIETO ROJAS, P. (2016): *Las representaciones de los trabajadores en la empresa,* Lex Nova Thomson Reuters, Valladolid, p. 261.

⁵⁸ GIL PINERO, J. I. (2012): "Redes sindicales...", op. cit., p. 67.

⁵⁹ Menos frecuente es extender de manera impropia el alcance de las competencias de los comités de empresa europeos a otros establecimientos de la empresa o del grupo no radicados en el marco comunitario. Tal es la opción asumida por la empresa Danone que pactó con la representación legal de los trabajadores que el comité europeo se configurase como un órgano consultivo de interlocución permanente

pecto es el que proporciona la Federación Internacional del Metal que ha logrado la creación de instancias de representación de los trabajadores en treinta empresas multinacionales⁶⁰, cuyos miembros son elegidos por los trabajadores de las filiales mediante un sistema de sufragio universal, directo o indirecto⁶¹.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Aunque parece razonable sostener que la negociación transnacional en torno a los órganos descritos alcanzará un mayor desarrollo en los próximos años, no podemos obviar que su progreso plantea retos no desdeñables para el Derecho Colectivo en su dimensión clásica.

En primer lugar, deberá corregirse la posición dispar de los sujetos negociadores. Mientras que las direcciones empresariales han globalizado su actuación con gran eficiencia, los representantes de los trabajadores, especialmente sus organizaciones sindicales, no han transitado hasta fechas muy recientes por la misma ruta. Ello sitúa a los representantes de los trabajadores en una clara posición de debilidad en una negociación transnacional para crear órganos de representación alternativos a los previstos en las legislaciones nacionales⁶².

Distintas razones pueden ser esgrimidas para explicar las dificultades para articular estrategias globales por parte de las federaciones sindicales internacionales⁶³: en primer lugar, porque "las organizaciones sindicales nacionales suelen anteponer

entre los sindicatos y la empresa en relación con las decisiones de alcance global que tuviesen incidencia con las relaciones laborales en todos los países en los que operase la empresa. The most detailed provisions are probably those found at Danone agreement (of 11 March 1996) states as follows: Article 5. 'The Committee [i.e. EWC] is a consultative body, that is, a place for exchanges of views and dialogue. It is designed to review periodically Danone's position and development, to facilitate a dialogue on those topics with trade union representatives, to suggest initiatives in line with the company's social policies, to negotiate joint statements and measures, including with respect to employment, training, information, safety and working conditions, as well as to the exercise of trade union rights.'[...]

Sobre el alcance global de este comité puede consultarse: CIOSL (2011): *Una Guía Sindical sobre la Mundialización*. CIOSL. Bruselas. p. 41.

⁶⁰ Entre otras, en las empresas Daimler-Chrysler, Rolls Royce, SKF, Volkswagen, Renault y PSA Peugeot-Citroën.

⁶¹ AAVV (2008): Códigos de conducta y acuerdos marco internacionales: nuevas formas de gobernanza a nivel de empresa, ETUI-REHS, Bruselas, p. 50.

⁶² GORDO GONZÁLEZ, L. (2019): *La representación de los trabajadores en las empresas transnacionales,* Tirant lo Blanch, p. 148.

⁶³ MAIRA VIDAL, M. M. (2014): "Los acuerdos marco internacionales: sentando las bases de la negociación colectiva de ámbito supranacional", *Lan Harremanak: Revista de relaciones laborales*, 30, pp. 146-148.

De los Comités de empresa europeos...

sus objetivos nacionales en los conflictos internacionales, por ejemplo, prefiriendo conservar el empleo o los niveles salariales en sus Estados por encima de las posiciones globales (...) y, en segundo lugar "porque los objetivos y estrategias de las federaciones sindicales internacionales suelen presentar un sesgo que beneficia a las grandes centrales sindicales nacionales (por lo general alemanas, británicas, estadounidenses y japonesas) que sostienen financieramente a las federaciones sindicales internacionales"⁶⁴.

Los instrumentos de regulación transnacional analizados no solo pueden suponer una evolución respecto a los códigos de conducta, ya que el carácter unilateral de estos instrumentos se desplaza hacia fenómenos de participación y de negociación, sino que materializan nuevas unidades de negociación al ser de aplicación a una pluralidad de empresas, a pesar de que las mismas están dispersas en varios países⁶⁵.

En segundo lugar, la consolidación de estos instrumentos dependerá de la evolución de su eficacia jurídica. No puede obviarse que la fuente que da origen a este tipo de órganos suele ser un acuerdo convencional de carácter supranacional, lo que plantea la cuestión de la eficacia jurídica de lo pactado⁶⁶.

El problema de establecer *ex novo* mecanismos de representación a través de la autonomía colectiva es la dificultad de vincular a empresas que no hayan participado en las negociaciones. Normalmente será la matriz la que negocie en nombre de las empresas secundarias, pero no olvidemos que matriz y empresas secundarias tienen personalidades jurídicas diferenciadas y, por tanto, los acuerdos suscritos por una no vinculan a las demás. Además, en cualquier caso, la eficacia jurídica de estos acuerdos se ve seriamente cuestionada fuera del ordenamiento jurídico que les sirve de soporte.

Finalmente, si se quiere la consolidación de estos instrumentos, se deberá afrontar la correcta articulación de los mismos con la negociación nacional. En este sentido, la constitución de instrumentos transnacionales no siempre logra preservar las competencias reconocidas a los órganos representativos internos, conforme a las legislaciones nacionales. Para mitigar este último riesgo, creemos que podría plan-

⁶⁴ GORDO GONZÁLEZ, L. (2016): La representación de los trabajadores..., op. cit., p. 290.

⁶⁵ Alcanza esta misma conclusión, CANALDA CRIADO, S. (2014): "Negociación colectiva transnacional y redes transnacionales de producción", Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, p. 326.

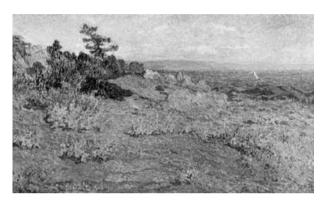
⁶⁶ CORREA CARRASCO, M. (2016): *Acuerdos Marco Internacionales: de la Responsabilidad Social Empresarial a la Autonomía Colectiva Transnacional*, Tirant Lo Blanch, Valencia, pp. 104-110.

tearse un reparto competencial, y así la mayor proximidad a los lugares de trabajo de los representantes nacionales aconsejaría que estos asumiesen los aspectos de marcado carácter local, mientras que los instrumentos sindicales transnacionales (sea cual sea su denominación), dotados de mayor cohesión, estabilidad, experiencias, etc., debieran ser los sujetos protagonistas de aquellos asuntos que alcancen a toda la cadena de producción, especialmente en materia negocial⁶⁷.

⁶⁷ VIVERO SERRANO, J. B. (2014): "Las redes sindicales...", op. cit., p. 192.

Rafael Bonete

Una política europea de cohesión necesaria y con un futuro garantizado



Les falaises de l'Estérel. Anna Boch.

El hecho de que la política de cohesión de la UE sea una política sobrevenida con algo más de tres décadas de existencia nos obliga a presentar las razones de su nacimiento y a poner de manifiesto los cambios que se han producido para convertirse en la actualidad en una de las políticas más importantes de la UE. Entre los múltiples elementos del debate sobre la futura política de cohesión, en un contexto de fuertes restricciones presupuestarias también en el ámbito europeo, destacamos el relativo a la opción de concentrar la política de cohesión en las regiones o en los países menos desarrollados para poder comprender las razones que impedirán una significativa transformación de la misma en el período 2021-2027. Por último, se identificarán algunos de los factores que terminarán influyendo en la cantidad de recursos que finalmente se asignen a la nueva política de cohesión y algunas de las cuestiones que pueden terminar afectando a su contenido, sin dejar de tener una función redistributiva ni renunciar a frenar el aumento de las desigualdades entre los ganadores y perdedores de la integración económica.

INTRODUCCIÓN

A política de cohesión de la UE ha tenido como objetivo principal desde su nacimiento reducir, o mantener dentro de unos niveles aceptables, las diferencias de renta y niveles de empleo entre las regiones europeas. En términos más generales, ha pretendido reducir las disparidades de los resultados económicos entre las regiones europeas. Tiene una función redistributiva y pretende frenar el aumento de las desigualdades entre los ganadores y perdedores de la integración económica.

La política de cohesión, en sus tres dimensiones: económica, social y territorial, se ha consolidado jurídicamente en el Tratado de Lisboa (arts. 174 y siguientes del Tratado de Funcionamiento de la UE) y en términos presupuestarios, si bien forma parte de las políticas de la UE desde hace algo más de 30 años como una muestra de la importancia de la solidaridad europea. Su relevancia presupuestaria en la actualidad, casi el 34% del presupuesto de la UE en 2019, es todavía muy considerable y se espera que en 2020 tenga a su disposición casi 59 millardos de euros, un incremento del 2,23% con respecto a 2019. La Comisión ha propuesto que durante el período 2021-2017 absorba todavía algo menos del 30% del prespuesto comunitario. Por lo tanto, aunque es muy probable que finalmente haya modificaciones en la propuesta de 2018 de la Comisión¹, seguramente será la política de la UE que más peso presupuestario tenga, si finalmente la PAC reduce simultáneamente el suyo. No se cuestiona a medio plazo la política de cohesión de la UE, se cuestiona su con-

¹ Comisión (2018).

figuración actual y se discuten los objetivos que debe perseguir en la próxima década. De hecho, la política de cohesión de la UE es admirada por países terceros² y es seguida como un ejemplo de política regional.

En la actualidad se está discutiendo el contenido de la nueva política de cohesión³. Ésta se hará realidad en el período 2021-2027, dentro de la nueva rúbrica de Cohesión y Valores⁴ con una asignación inicial⁵ de 442,4 millardos de euros, seguida en importancia por la rúbrica de Recursos Naturales y Medio Ambiente con 378,9 millardos, si finalmente se obtiene el suficiente apoyo político y prespuestario por parte de las instituciones comunitarias y de los Estados miembros. Será más fácil que se apruebe si, en primer lugar, se aportan argumentos que sigan justificando su existencia como una política comunitaria, cuestión que abordaremos en el siguiente epígrafe, y se evite así su renacionalización. Una vez superada esta fase habrá que determinar, en un escenario de restricciones presupuestarias y con nuevas prioridades para la UE, si debe centrarse más en los países menos desarrollados o si debe seguir beneficiando a todos los países de la UE y tanto a las regiones ricas como a las pobres, aunque las primeras estén ubicadas en países pobres y las segundas en países ricos. Cuestión que intentaremos responder en el tercer epígrafe. Por último, puede ser clarificador identificar en las consideraciones finales, de forma breve por limitaciones de espacio, los factores que terminarán influyendo en la cantidad de recursos que finalmente se asignen a la nueva política de cohesión y algunas de las cuestiones que afectarán a su contenido.

EL NACIMIENTO DE LA POLÍTICA DE COHESIÓN Y LAS RAZONES QUE JUSTIFICAN SU EXISTENCIA

La política de cohesión de la UE es una política sobrevenida que nació como tal treinta años después del inicio del proceso de integración europea. De hecho, el es-

²Prueba de ello es la firma de toda una serie de Memorandos de acuerdo entre la Comisión Europea y países terceros en materia de política regional. Destacan los firmados con China (15 de mayo de 2006), Rusia (23 de mayo de 2007) y Brasil (29 de noviembre de 2007). Sobre esta cuestión, véase Comisión (2009).

³ Véase, por ejemplo, Darvas Z., Mazz, J. y Midoes C. (2019), Bachtler *et al.* (2017) y Comité de las Regiones (2017).

⁴ Donde está previsto que se incluyan tres grandes apartados: Desarrollo Regional y Cohesión, Unión Económica y Monetaria y la Inversión en Personas, Cohesión social y Valores.

⁵ Que dificilmente se mantendrá si finalmente Alemania, Países Bajos, Suecia y Dinamarca consiguen que el prespuesto anual no supere el 1% del PIB de la UE, lo que supondría alrededor de 150 millardos menos para el período de 2021-2027 si lo comparamos con lo deseado por la Comisión en su propuesta. Si se consigue llegar a un compromiso cercano al 1,06 % del PIB es muy probable que la disminución de los fondos disponibles se acerque a los 70 millardos, lo que también terminaría afectando al dinero inicialmente asignado a la política de cohesión.

Una política europea de cohesión...

tablecimiento de una política regional comunitaria no fue considerado finalmente una prioridad en los trabajos previos a la redacción del Tratado de Roma⁶. En el mismo no hay ningún Título dedicado a la política regional⁷. Prueba de la ausencia de la política de desarrollo regional en el Tratado de Roma son las escasas referencias a la misma en el propio texto más allá de la mención al "desarrollo armonioso de las actividades económicas" recogido en el artículo 2 y la referencia recogida en el Preámbulo en la que los signatarios se declaran "preocupados por reforzar la unidad de sus economías y asegurar su desarrollo armonioso, reduciendo las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las menos favorecidas".

Varias son las razones que pueden ayudarnos a comprender esta opción inicial de no incluir la política regional en el Tratado de Roma de forma específica. Las modificaciones de las mismas propiciarían más tarde el nacimiento de la política de cohesión. En primer lugar, hay que destacar que de los seis países fundadores, solo Italia tenía disparidades regionales muy significativas, y que finalmente se tuvieron en cuenta en el Protocolo sobre el Mezzogiorno anejo al Tratado de Roma. Los otros cinco países constituían un bloque económico bastante homogéneo, al menos en las regiones ubicadas en el continente europeo. Es evidente que las siguiente ampliaciones, empezando con la incorporación de Irlanda y Reino Unido en 1973 y siguiendo con la ampliación hacia el Sur (Grecia, España y Portugal) en la década de los ochenta y las posteriores de 2004, 2007 y 2013, rompieron esta cierta homegeneidad inicial en materia de desarrollo regional.

En segundo lugar, se consideró que el propio funcionamiento de las fuerzas del mercado, ayudadas por el incremento esperado del comercio interregional, solucionaría el problema de los desequilibrios regionales⁸, una creencia que muy pronto se vería cuestionada por los datos sobre disparidades regionales publicados a lo largo de la década de los sesenta y, sobre todo, posteriormente.

⁶ En la Conferencia de Messina de 1955, se reconoció la existencia de problemas regionales en los seis países fundadores. En las discusiones en el seno del Comité Spaak se debatió el papel que la Comunidad Económica Europea podía tener en el desarrollo regional (Vanhove y Klaassen, 1987, p. 396). Se llegó incluso a considerar la creación de un fondo regional pero finalmente se optó por el Banco Europeo de Inversiones, al coincidir más con el pensamiento económico mayoritario en ese momento.

⁷ Si bien en el Tratado de Roma no se sentaron las bases para configurar una politica de desarrollo regional, sí que estuvo presente la preocupación sobre las cuestiones regionales en la regulación sobre la PAC, política social y la política de transporte. También se otorgó un tratamiento diferenciado a las regiones perjudicadas por la división de Alemania.

⁸ Visión optimista sobre la capacidad del mercado para resolver de forma autónoma los desequilibrios regionales, bastante lógica en un período de fuerte crecimiento económico como el que estaban disfrutando los países fundadores de la Comunidad.

En tercer lugar, se asumió que a través de la movilidad del trabajo de las regiones menos desarrolladas a las más desarrolladas dentro del mismo país o en otro país de la Comunidad se aliviaría el problema de desempleo en las primeras, hecho que ocurrió solo inicialmente y no de forma suficiente y que se interrumpió con la primera crisis económica de la década de los setenta.

En cuarto lugar, y quizá deba considerarse la razón más importante, la propia existencia desde la posguerra de políticas de desarrollo regional de ámbito nacional aprobadas recientemente en los países fundadores de la Comunidad, especialmente en Francia y Alemania, desaconsejó, al afectar a cuestiones tan sensibles como la organización territorial de los Estados y las relaciones entre la administración y el tejido empresarial, trasladar, al menos en el inicio del proceso de integración, este campo de actuación a Bruselas, razón que pronto chocó con las necesidades de Irlanda y el Reino Unido en materia de desarrollo regional.

En quinto lugar, en el Tratado de la CECA (arts. 54 y 56) estaban previstas ya ayudas y préstamos vinculados a la reconversión industrial y a la adaptación profesional en este sector, y, por lo tanto, se asumió que los casos más llamativos de desequilibrios regionales ya estaban contemplados, razón que no pudo mantenerse una vez se incorporaron países con un menor peso en el sector del carbón y acero.

En sexto lugar, el tratamieno favorable de los incentivos regionales de carácter nacional dirigidos a las zonas menos desarrolladas y el apoyo que iba a significar la PAC para las regiones menos avanzadas de la Comunidad, muchas de ellas concentradas en el mundo rural, inicialmente se consideraron suficientes para hacer frente al problema de los desequilibrios regionales. Esta justificación pronto dejó de ser válida para el Reino Unido, que desde su incorporación al Mercado Común comenzó a exigir compensaciones por recibir pocos recursos presupuestarios vía PAC y defendió una política encaminada a ayudar a las regiones industriales en declive, petición que se concretó en la aprobación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) en 1975. Fondo que pronto se convirtió en el más importante, mucho más que el FSE contemplado en el Trado de Roma, a través del cual la política regional se podía hacer realidad, posición que mantiene en nuestros días. La incorporación del Reino Unido y sus exigencias prespuestarias no dejarían ninguna duda sobre el hecho de que la política de cohesión es también un mecanismo de redistribución entre los Estados miembros para evitar saldos financieros excesivamente desfavorables en sus balanzas fiscales con Bruselas.

Por último, habría que añadir la importancia que se le otorgó al apoyo vía préstamos en condiciones favorables destinados a las regiones menos desarrolladas

Una política europea de cohesión...

dentro de los objetivos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) creado (art. 130) y controlado por los Estados miembros, y el protagonismo del Fondo Social Europeo en el correspondiente ajuste de determinados sectores económicos en declive. En ambos casos, los pocos recursos de los que dispuso inicialmente el BEI y el FSE para hacer frente al aumento de las disparidades regionales en una Europa ampliada terminarían exigiendo un mayor compromiso presupuestario.

En definitiva, si inicialmente se acumularon suficientes razones para no incluir dentro de las políticas comunitarias una política de desarrollo regional, más tarde denominada política de cohesión, las ampliaciones y las consiguientes incorporaciones de territorios menos desarrollados con problemas específicos, junto con la necesidad de frenar las divergencias en el desarrollo regional que pudiera generar la puesta en marcha de un mercado único abrieron el camino, preparado ya por la base jurídica que ofrecía el artículo 130A del Acta Única Europea de 19869, para que en el denominado "I paquete Delors" (1989-1993) se incluyera el inicio de una verdadera política regional en el ámbito de la Comunidad en la que se especificaron toda una serie de objetivos¹º y los fondos que financiarían las distintas medidas. Inclusión que se mantendría en el II paquete Delors (1994-1999) en el que se otorgó más protagonismo a la política de cohesión, al aumentar los recursos destinados a la misma y al crear un nuevo fondo, denominado Fondo de Cohesión, previsto en el Tratado de la Unión Europea.

Este fondo, destinado a los Estados miembros con una renta nacional bruta per cápita inferior al 95% de la renta media de la UE, se aprobó para aumentar la probabilidad de que los países menos desarrollados (Grecia, Irlanda, Portugal y España) pudieran acceder a la UEM sin ver frenada su necesaria capacidad inversora en infraestructuras de transporte y medio ambiente y evitar así incurrir en déficits excesivos. A través de este nuevo fondo la política de cohesión terminó viéndose condicionada por la unión monetaria, al haberse optado por una unión monetaria europea con el mayor número posible de países miembros desde su inicio.

En el siguiente paquete prespuestario (2000-2006), cuyo contenido se vio condicionado por la incorporación de 10 nuevos miembros a la UE, denominado III Pers-

⁹ El Título V del Acta Única Europea se tituló cohesión económica y social y en su primer artículo (130A) se afirmaba "A fin de promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad, ésta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica y social. La Comunidad se propondrá en particular, reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas.

¹⁰ Cuyo número y contenido han ido variando desde el nacimiento de la política de cohesión. Una evolución de los mismos puede consultarse en Bonete, R. (2015).

pectivas Finacieras, se vinculó la política de cohesión a la nueva Agenda de Lisboa y se optó por disminuir el número de objetivos e incrementar los recursos prespuestarios. En los siguientes paquetes presupuestarios (2007-2013 y el actual 2014-2020), recogidos en los denominados desde el Tratado de Lisboa, Marcos Financieros Plurianuales, la política de cohesión se vio condicionada por la austeridad prespuestaria de los Estados miembros también aplicada al presupuesto de la UE, el desarrollo del contenido de la Estrategia Europa 2020, dos nuevas ampliaciones (Bulgaria y Rumania en 2007 y Croacia 2013) y, sobre todo, por la Gran Recesión. En definitiva, desde su nacimiento la política de cohesión ha estado influida por múltiples factores que la han acabado modulando y no pocas veces han impedido que se centrara en su cometido más importante¹¹: reducir las disparidades regionales en la UE actuando sobre los factores que puedan mejorar la productividad del trabajo, la productividad total de los factores y las tasas de empleo.

Varias son las razones que justifican en la actualidad la conveniencia de disponer de una política de cohesión en el ámbito de la UE, más allá de propiciar la convergencia entre las regiones de la UE en términos de PIB per cápita¹² y la creación de puestos de trabajo, tan importante y tantas veces puesto de manifiesto en los informes trianuales de la Comisión sobre la cohesión económica, social y territorial, como por ejemplo el último de 2017 titulado *Mi región, mi Europa, nuestro futuro* o el anterior de 2014 titulado *Inversión para el empleo y el crecimiento. Promoción del desarrollo y la buena gobernanza en las regiones y ciudades de la UE* y otros múltiples estudios¹³.

En primer lugar, su existencia puede servir para mejorar la coordinación entre las políticas de cohesión de los Estados miembros y minimizar el impacto negativo que las mismas puedan tener sobre otras regiones dentro y fuera del país donde se adoptan. Cuestión que puede tener particular importancia en el caso de las regiones fronterizas compartidas por Estados miembros. En segundo lugar, el hecho de que el avance en el proceso de integración europea, tanto a través de la profundización del Mercado Único como de la Unión Monetaria Europea, pueda generar efectos muy negativos para determinadas regiones justificaría la configuración de una política de

¹¹ Como nos recuerdan Mancha Navarro, T. y Cuadrado Roura, J.R. (2019).

¹² Una revisión sobre la convergencia en la actualidad en la UE y en la zona euro y los desafíos a los que se enfrenta nos la ofrecen, entre otros, Alcidi (2019) y Gros (2018).

¹³ Por ejemplo, por centranos en los más recientes, Darvas Z.; Mazz, J. y Midoes C. (2019) y Ridado-Cano, C. y Bodewig, Ch. (2018). Una revisión crítica reciente sobre la desigualdad regional en Europa nos la proporcionan, entre otros muchos trabajos, lammarino, S.; Rodríguez Pose, A. y Storper, M. (2019) y Odendahl, Ch. *et al.* (2019).

Una política europea de cohesión...

cohesión en el ámbito de la UE, ya que si el problema está relacionado con una decisión (crear un mercado único o una unión monetaria) tomada por la UE, tiene sentido que el freno de sus efectos negativos recaiga también sobre la misma. En tercer lugar, la potenciación del desarrollo de las regiones deprimidas en un mercado sumamente integrado puede tener efectos positivos sobre la actividad económica de regiones lejanas, lo que justificaría también la existencia de una cofinanciación comunitaria en este ámbito14. En cuarto lugar, la propia condicionalidad de la política de cohesión puede facilitar el desarrollo de otras políticas como la medioambiental¹⁵ o impulsar grandes proyectos transformadores como la Estrategia Europa 2020 y su sucesora. En quinto lugar, da visibilidad a la UE en todos los Estados miembros y en muchos casos ha mejorado la organización administrativa nacional y regional responsable de la política de cohesión y las propias exigencias derivadas de una planificación plurianual han generado estrategias a largo plazo dirigidas a mejorar el desarrollo económico. Por último, se ha mostrado útil a la hora de apoyar la capacidad innovadora de los Estados miembros y de las regiones y ha propiciado una mejora significativa del capital humano en la UE.

¿UNA POLÍTICA REGIONAL CENTRADA EN LOS TERRITORIOS MENOS DESARROLLADOS DE LA UE?

Entre los múltiples elementos del debate sobre la futura política de cohesión nos centraremos en el relativo a la opción de concentrar la política de cohesión en las regiones menos desarrolladas o en los países menos desarrollados¹⁶. Dentro de este debate destacan, entre los argumentos en contra de que los países y regiones desarrolladas de la UE reciban ayuda vía política de cohesión, los siguientes¹⁷:

 Los países ricos y las regiones ricas de la UE tienen suficiente capacidad financiera e institucional para hacerse cargo de la financiación y seguimiento de su propia política de desarrollo regional.

¹⁴ Si los países únicamente tuvieran en cuenta los efectos positivos sobre su territorio nacional, los niveles de intervención serían inferiores a los óptimos.

¹⁵ Además de propiciar, gracias al Fondo de Cohesión, que los países menos desarrollados de la UE inviertan en mejoras medioambientales más allá de lo que correspondería según su nivel de desarrollo.

¹⁶ Cuestión que ya se planteó en el informe Sapir (2003), pero que en los últimos años han defendido de forma insistente gobiernos de países como el Reino Unido, Países Bajos y Suecia. Wolff (2017) ha vinculado este debate a la necesidad de disponer de más recursos para configurar un prespuesto de la UE más acorde con un verdadero eurosistema de política fiscal en la zona euro.

¹⁷ Para una desarrollo más amplio de esta cuestión véase Begg (2009).

- Se podría disponer de más recursos para los Estados menos desarrollados de la UE y aumentar así el grado de concentración de la política de cohesión.
- Los recursos vinculados a la realización de la estrategia Europa 2020, pero fuera de la política de cohesión, pueden utilizarse, en todo caso, en las regiones y Estados desarrollados de la UE.
- Las regiones y países desarrollados de la UE se benefician ya, y de forma muy significativa, de la demanda de bienes y servicios que genera la política de cohesión en las regiones y países menos desarrollados de la UE.
- En lugar de recursos presupuestarios, en un escenario poco propicio a su incremento, se pueden utilizar los préstamos del BEI para ayudar también a las regiones y Estados miembros desarrollados de la UE.

La opción por centrarse en los territorios menos desarrollados de la UE, en el supuesto de que las regiones más desarrolladas de la UE y las regiones en transición no se beneficiaran de la política de cohesión a través del FEDER y del FSE¹⁸, podría generar unos ahorros de alrededor de los 95 millardos de euros en el período 2021-2027¹⁹. Si bien un número significativo de regiones de Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Países Bajos, Suecia, y en menor medida de España e Italia, dejarían de recibir fondos vía política de cohesión. Si se optara por beneficiar solo a los quince países que en la actualidad reciben recursos del Fondo de Cohesión²⁰ se podrían generar ahorros de alrededor de 124 millardos de euros en el mismo período, casi un 33% menos de recursos que en la actualidad. Es evidente que ambos escenarios, en el supuesto de que se lleguen a discutir, se encontrarán con una fuerte oposición por parte de los países y regiones perdedoras que muy probablemente impedirán que los ahorros previstos se hagan realidad. Especialmente si tenemos en cuenta que hay también un gran número de argumentos a favor de que las regiones ricas y los Estados prósperos perciban recursos presupuestarios por parte de la UE vía política de cohesión, como ocurre en la actualidad21. Entre los mismos, los más relevantes son los siguientes:

¹⁸ Que junto con el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agricola de Desarrollo Rural (FEADER) y el Fondo Europeo Marítimo y de Pesca (FEMP) constituyen en la actualidad los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos.

¹⁹ Según Comisión (2018b).

²⁰ Portugal, Grecia, los 10 países que se incorporaron a la UE en 2004, Bulgaria y Rumania (2007) y Croacia (2013).

²¹ De hecho, en el período 2014-2020 se distingue entre regiones menos desarrolladas (con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE), regiones en transición (entre el 75% y el 90%) y regiones más desarrolladas (superior al 90%).

Una política europea de cohesión...

- Del Tratado de Lisboa²² no se deriva la exclusión, como beneficiarios de la política de cohesión, de las regiones desarrolladas o de los Estados miembros desarrollados.
- Una concepción amplia en términos territoriales de la política de cohesión disfruta de un amplio respaldo tanto por parte del Parlamento y el Comité de las Regiones²³ como, en menor medida, por parte de los ciudadanos europeos²⁴.
- Si se quiere que la política de cohesión tenga relevancia en el desarrollo de la estrategia Europa 2020 o en su sucesora, no se puede excluir a las regiones y Estados miembros desarrollados.
- Su no inclusión debilitaría el dinamismo de las regiones transfronterizas, al estar ubicadas, en muchos casos, parcialmente en regiones y Estados miembros desarrollados.
- La inclusión de las regiones y Estados miembros desarrollados entre los beneficiarios de la política de cohesión puede significar un freno a la proliferación
 de ayudas estatales dirigidas a las zonas más desarrolladas de la UE y, por
 lo tanto, evitar los efectos negativos de estas ayudas estatales sobre las regiones menos desarrolladas.
- La recepción de ayudas vía política de cohesión puede facilitar que los países desarrollados receptores de las mismas mejoren su saldo financiero con la UE, y contribuir a que estos países sigan apoyando la existencia de una política de cohesión, siempre que abarque a todo el territorio de la UE. Todo ello en un contexto en el que "el justo retorno" seguirá estando presente en las próximas negociaciones presupuestarias.

En definitiva, hay argumentos tanto a favor como en contra a la hora de defender una política de cohesión amplia dirigida también a las regiones y países más desarrollados de la UE. La realidad es que la forma de decidir el nuevo Marco Financiero Plurianual, en el que se aprueba por unanimidad por el Consejo Europeo el importe de las grandes rúbricas que se plasmarán en los futuros presupuestos de la UE del

²² En el art. 174 del Tratado de Funcionamiento de la UE no se excluye a las regiones más desarrolladas como beneficiarias de la política de cohesión. En el mismo se contempla que "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. La Unión se propondrá, en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las *diversas regiones* y el retraso de las regiones menos favorecidas".

²³ Postura vuelta a confirmar en el Comité de las Regiones (2017) donde se defiende que la política de cohesión debe "fomentar la innovación, la competitividad y el crecimiento sostenible en las regiones más fuertes de Europa".

²⁴ Según el Eurobarómetro, *Citizens´ awareness and perceptions of EU regional policy,* Flash Eurobarometer 452, (Bruselas: 2017), 29, el 53% de los ciudadanos son partidarios de que la UE se ocupe de todas las regiones y el 43% defienden que se centre solo en las regiones pobres.

período 2021-2027, entre las que probablemente la política de cohesión económica, social y territorial sea la más importante, es muy probable que finalmente no haya cambios significativos sobre su cobertura territorial²⁵. Sobre todo si tenemos en cuenta que la nueva política de cohesión, en un esfuerzo para adaptarse a la nueva realidad y modernizarse, se centrará en 5 objetivos temáticos²⁶: ayudar a las regiones a que hagan la transición hacia una economía hipocarbónica y circular, impulsar mediante la innovación, la digitalización, la transformación económica y el apoyo a las pequeñas y medianas empresas la configuración de una Europa más inteligente, potenciar el transporte estratégico y las redes digitales, facilitar el cumplimiento del pilar europeo de los derechos sociales y propiciar un desarrollo urbano sostenible en toda la UE. Estos objetivos se alcanzarán más fácilmente si la política de cohesión sigue cubriendo todo el territorio de la UE.

CONSIDERACIONES FINALES

En este epígrafe, necesariamente breve, se identificarán algunos de los factores que terminarán influyendo en la cantidad de recursos que finalmente se asignen a la nueva política de cohesión y algunas de las cuestiones que afectarán a su contenido.

El avance de la defensa de la austeridad presupuestaria en las finanzas públicas de la UE y los posibles efectos presupuestarios del *brexit* ²⁷ han llevado a cuestionar las distintas partidas del gasto comunitario, y en especial aquellas de mayor importancia como la política de cohesión. Si finalmente el Reino Unido pasa a ser un país tercero es evidente que los recursos presupuestarios disminuirán y esto terminará afectado a la política de cohesión. Asimismo, queda por determinar el impacto final que tendrá en la estructura del gasto del presupuesto de la UE la implicación en la

²⁵ La Comisión, en la propuesta para el período 2021-2027, defiende que la política de cohesión debería seguir invirtiendo en todas las regiones de la UE, basándose en las tres categorías de regiones ya existentes pero definidas dos de ellas de forma distinta: menos desarrolladas (con un PIB per cápita inferior al 75% de la media de la UE), en transición (entre el 75% y el 100%) y más desarrolladas (superior al 100%). Si bien el 75% (el 74% en el périodo 2014-2020) de la financiación del FEDER y del Fondo de Cohesión seguirán concentrándose en las regiones menos desarrolladas.

²⁶ En la propuesta de la Comisión se reducen los 11 objetivos temáticos actuales (investigación e innovación, TIC, competitividad de las pymes, economía hipocarbónica, lucha contra el cambio climático, medio ambiente y eficiencia de los recursos, transporte sostenible, empleo y movilidad, inclusión social, mejor educación y formación y mejor administración pública) a 5.

²⁷ Sobre las posibles soluciones para hacer frente a la disminución de ingresos derivados de la salida del Reino Unido de la UE, véase Felbermayr *et al.* (2017). Un *brexit* sin acuerdo tendría efectos más negativos sobre el presupuesto de la UE, y, por lo tanto, sobre la política de cohesión, que un brexit con acuerdo. El resultado final dependerá de cómo responda la UE a la desaparición de los ingresos prespuestarios provenientes del Reino Unido, si finalmente abandona la UE.

Una política europea de cohesión...

consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles dentro de la Agenda 2030²⁸ y la lucha de la UE contra el cambio climático, como prioridad clave junto con el control de fronteras, la economía digital y los tímidos pasos hacia una defensa común. Es muy probable, además, que la hoja de ruta presentada en diciembre de 2017 por la Comisión para profundizar en la Unión Económica y Monetaria y su posterior desarrollo termine afectando, si finalmente se convierte su contenido en normas jurídicas, a la estructura de gasto del presupuesto de la UE y a la importancia de la política de cohesión en el mismo, especialmente si salen adelante mecanismos para transferir recursos de los países más desarrollados de la UE hacia el resto en el marco de una tímida unión fiscal y un presupuesto con tintes federales. La discusión actual sobre el denominado *Instrumento Presupuestario para la Convergencia y Competitividad* no nos proporciona suficientes pistas sobre su peso real y efectos sobre la futura política de cohesión.

Por otra parte, el sucesor del denominado "Plan Juncker" o Plan de Inversiones para Europa, que pasará a llamarse el *Programa InvestEU a favor del empleo, crecimiento y la innovación en Europa*, también dejará sentir sus efectos sobre la nueva política de cohesión y terminará potenciando todavía más el papel del BEI, y por lo tanto la concesión de préstamos. Existe el temor de que el mayor protagonismo de la iniciativa privada y el BEI se interprete como una menor necesidad de fondos presupuestarios destinados a la cohesión económica, social y territorial.

La nueva Comisión es muy probable que quiera dejar su impronta en el futuro contenido del nuevo Marco Financiero Plurianual (2021-2027) y modifique algunas de las propuestas iniciales de la anterior Comisión en materia de cohesión. A partir de noviembre de 2019 podremos ver el alcance de los futuros cambios y si la nueva Comisión no se desvía de forma significativa de lo defendido por la Comisión presidida por Juncker.

Por último, la polémica vinculación del respeto a los valores de la UE como condición previa para ser receptor de fondos europeos²⁹ no facilita la configuración de los elementos centrales de la política de cohesión más allá de 2020, al poder afectar a países como Polonia y Hungría, entre otros, en un contexto institucional en el que se precisa la unanimidad por parte del Consejo Europeo para aprobar el nuevo Marco Financiero Plurianual (2021-2027).

²⁸ Véase Comisión Europea (2017).

²⁹ Sobre esta cuestión, véase Selih et al. (2017).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCIDI, C. (2019): "Economic Integration and Income Convergence in the EU", *Intereconomics*, Volume 54, January/February 2019, Number 1.
- BACHTLER et al. (2017): Towards Cohesion Policy 4.0: Structural Transformation and Inclusive Growth. Bruselas, Regional Studies Association.
- BEGG, I. (2009): *The Future of Cohesion Policy in Richer Regions,* Working Papers no 3, European Union, Regional Policy.
- BONETE PERALES, R. (2015): "La política de cohesión, económica social y territorial", en Beneyto, J. M. (Director): *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión Europea*, Tomo VII Thomson Reuters.
- COMISIÓN EUROPEA (2009): La Política Regional europea, una posible inspiración para los países externos a la UE.
- COMISIÓN EUROPEA (2017): Documento de reflexión sobre el futuro de las finanzas de la UE.
- COMISIÓN EUROPEA (2018a): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. *Un presupuesto moderno para una Unión que proteja, empodere y vele por la seguridad. El marco financiero plurianual para el período 2021-2027*, COM (2018) 321 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2018b): Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, *Un marco financiero plurianual nuevo y moderno para una Unión Europea que cumpla de manera eficiente con sus prioridades posteriores a 2020*, Contribución de la Comisión a la reunión informal de dirigentes de 23 de febrero de 2018.
- COMITÉ DE LAS REGIONES (2017): Dictamen del Comité Europeo de las Regiones sobre "El futuro de la política de cohesión después de 2020 Por una política de cohesión europea fuerte y eficiente después de 2020", (2017/C306/03).
- DARVAS Z.; MAZZ, J. y MIDOES C. (2019): *How to improve European Union cohesion policy for the next decade.* Bruegel, Policy Contribution, n° 8.
- FELBERMAYR, Gabriel *et al.* (2017): *Economic Effects of Brexit on the European Economy,* Econpol, Policy Report n° 4.
- GROS, D. (2018): Convergence in the European Union: Inside and outside the euro, CEPS.
- IAMMARINO, S.; RODRÍGUEZ POSE, A. y STORPER, M. (2019): "Regional Inequality in Europe: evidence, theory and policy implications", *Journal of Economic Geography*, n°19, pp.273-298.
- ODENDAHL, Ch. et al. (2019): The big European sort? The diverging fortunes of Europe's regions, CER.

Una política europea de cohesión...

- RIDAO-CANO, C. y BODEWIG, Ch. (2018): *Growing United: Upgrading Europe's Convergence Machine*, World Bank Report on the European Union.
- SAPIR, A. (2003): An Agenda for a Growing Europe, Making the EU Economic System Deliver, Report of an Independent High-Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Bruselas.
- SELIH, J. et al. (2017): Can the EU funds promote the rule of law in Europe? CER. VANHOVEN, N. y KLAASSEN, L. (1987): Regional Policy: A European Approach, Ed. Avebury.
- MANCHA NAVARRO, T. y CUADRADO ROURA, J.R. (2019): "Política Regional y de Cohesión", en Mariam Camarero y Cecilio Tamarit (coord.): *Economía de la UE*, Civitas Thomson Reuters.
- WOLFF, G. (2017): Beyond the Juncker and Schäuble visions of Euro-Area Governance. Bruegel, Policy Brief n° 6.

Industria y cambio tecnológico. Marco para un debate de políticas



Cottage beside a river. Anna Boch.

Se trata en este artículo de hacer una reflexión sobre la situación de la industria europea, poniendo particular atención en el cambio tecnológico y la difusión de las tecnologías digitales, para extraer algunas consideraciones sobre la política industrial y contribuir así al debate crítico acerca de las perspectivas que la digitalización abre sobre la necesidad de una política industrial en Europa.

Para ello, se aborda, en primer lugar, la situación de la industria europea desde dos ángulos complementarios: la producción y sus capacidades tecnológicas. A continuación se exponen algunos de los hechos que más preocupan de la mencionada digitalización de la industria, para acabar con unas reflexiones acerca de las coordenadas que deben encuadrar el futuro debate de la política industrial europea.

1. INTRODUCCIÓN

A preocupación por el sector industrial está recobrando una actualidad en Europa que había perdido décadas atrás. Debido en buena medida a los efectos de la crisis de los años recientes, el debate sobre la importancia de la industria para las economías desarrolladas ha tomado nuevo vigor y con ello también el papel de la política industrial. Es en este contexto donde se sitúa este artículo: su objeto es hacer una reflexión sobre la situación de la industria europea, poniendo particular atención al cambio tecnológico y la difusión de las tecnologías digitales, y de aquí sacar algunas reflexiones sobre la política industrial.

De esta manera queremos contribuir al debate crítico acerca de las perspectivas que la digitalización abre sobre la necesidad de una política industrial en Europa. Para ello, abordaremos, en primer lugar, la situación de la industria europea desde dos ángulos complementarios: la producción y sus capacidades tecnológicas. Partiendo de estos fundamentos, a continuación expondremos algunos de los hechos estilizados que más nos preocupan de la mencionada digitalización de la industria. Terminaremos con unas reflexiones acerca de las coordenadas que en nuestra opinión deben encuadrar el futuro debate de nuestra política industrial.

2. LA SITUACIÓN DE LA INDUSTRIA EUROPEA, RETROCESO Y DUALISMO

La idea subyacente a este trabajo es que la industria, a pesar de su declive relativo en el conjunto de las economías desarrolladas, importa e importa mucho. Su importancia proviene de su papel en la estructura productiva y en el cambio tecnológico.

El papel en la estructura productiva tiene tres componentes (Laviña y Molero, 2012). Primero, el mayor nivel de interrelaciones que tienen los sectores industriales comparados con otros sectores (Buesa, Molero; 1998). Segundo, el ritmo más alto de crecimiento de la productividad en el promedio de las actividades industriales frente a otras. Tercero, la mayor calidad del empleo que produce, lo que también conlleva mayores retribuciones salariales. Respecto al cambio técnico, debe subrayarse el predominio de la industria en la generación de innovaciones de producto y de proceso, así como el mayor "consumo" de innovaciones tecnológicas generadas por otros sectores, particularmente por los servicios intensivos en conocimiento; en otras palabras, no es posible que un país tenga una posición de liderazgo internacional en el plano tecnológico sin disponer de un sector industrial fuerte y competitivo.

Para situar el debate sobre las perspectivas de la industria vamos a considerar dos facetas principales: la evolución de la producción industrial en las últimas décadas y las capacidades tecnológicas de los países europeos. Respecto a lo primero, debe comenzarse por la pérdida de importancia cuantitativa de las actividades industriales en Europa. Como se aprecia en el cuadro 1, este es un proceso constante en las últimas décadas, pasando de representar Europa más del 40% de la producción mundial en 1990 a poco más del 25% en 2016. Este es un fenómeno bastante extendido en los países europeos más desarrollados, con una excepción importante en relación a la economía alemana y sus economías satélites. El retroceso en Alemania ha sido muy inferior al ocurrido en la mayoría de los países europeos y queda más que compensado por la producción industrial de las empresas alemanas en países limítrofes, singularmente en Polonia (Pianta, Luchese y Nacia; 2016). En el caso español, la importancia del retroceso de la industria tiene matices cualitativos notables, ya que la generalización de la industrialización es un fenómeno relativamente reciente, básicamente de la segunda mitad del siglo XX y, por tanto, la industria tiene un grado menor de consolidación en la economía productiva.

Hay dos aspectos cualitativos que deben tenerse en cuenta para una correcta valoración de lo anterior: la composición de la producción industrial y los cambios en las cadenas internacionales de valor. Así, debe tenerse en cuenta que la composición de la industria en función del contenido tecnológico de los sectores industriales ha variado sustancialmente. En efecto, el cuadro 2 muestra que la industria europea ha venido aumentando significativamente el peso de los sectores tecnológicamente más complejos en detrimento de los de menor contenido, haciendo así una suerte de contrapeso cualitativo importante de cara al futuro.

CUADRO 1
Reparto de la producción manufacturera por áreas en porcentaje del total mundial

Área	1990	2000	2010	2016
Europa	40,3	33,4	27,4	25,1
Asia y Pacífico	27,8	32,6	44,1	49,5
África	2,0	1,7	1,8	2,0
América Latina	8,4	8,3	7,5	6,2
América del Norte	21,7	24,1	19,2	17,4

Fuente: UNIDO, Manufacturing Value Added database y elaboración propia.

CUADRO 2
Composición del V.A industrial según composición tecnológica de los sectores

		2005 (%)		2015 (%)		
	Baja tecnología	Media-baja tecnología	Media-alta y alta tecnología	Baja tecnología	Media-baja tecnología	Media-alta y alta tecnología
Países desarrollados de Europa	28,4	17,1	44,4	20,8	22,1	57,1
Países europeos en desarrollo	42,5	27,9	29,6	38,9	27,9	33,2

Fuente: UNIDO. INDSTATA2 database.

La nueva distribución internacional de las cadenas de valor se refiere al hecho conocido de la deslocalización de ciertas actividades industriales a terceros países con costes de producción más bajos. En unos casos es el conjunto de la producción de una empresa lo que se desplaza, pero en otras muchas ocasiones se desplazan partes del proceso productivo que normalmente son de menor complejidad tecnológica y de menor valor estratégico. De esta manera, una parte no despreciable del crecimiento industrial de áreas de Asia, América, África y países de Europa Oriental es precisamente el reflejo del proceso descrito o, con otras palabras, de la deslocalización hacia esas áreas de aspectos de las cadenas de valor de las empresas europeas, generalmente los de menor importancia estratégica.

Más allá de la pérdida de peso de Europa, un aspecto que preocupa es el de la asimetría en el comportamiento de los diferentes países y la creciente desigualdad que ello está provocando. Los datos del cuadro 3 recogen la evolución de la facturación industrial de los países europeos en el periodo 2009-2017, incluyendo el promedio de crecimiento de la UE. En ellos se aprecia la diferencia apuntada. En efecto, se sitúa claramente por encima de la media de la UE lo que constituye el bloque de influencia germánica, tanto entre los países desarrollados (Alemania, Austria, Dinamarca y Holanda) como entre los del bloque de Europa oriental (Chequia, Hungría, Polonia Eslovenia y Eslovaquia). Por el contrario, los países del sur –España, Italia, Portugal y Grecia– tienen una evolución por debajo del promedio europeo. La tendencia hacia un dualismo industrial dentro de Europa está claramente presente, como han afirmado autores como Pianta y Radosevic¹, y se traduce también en un diferencial creciente entre la evolución de la productividad de los países, en función de sus sistemas productivos y de difusión de la tecnología y métodos de trabajo (OCDE, 2015).

2.1. Los desequilibrios en la generación y uso de capacidades tecnológicas

La realidad que se ha puesto de manifiesto tiene un trasfondo preocupante en cuanto en gran medida es fruto de las diferentes capacidades tecnológicas de los países y, por tanto, de sus diferentes posibilidades para enfrentar una competencia internacional cada vez más basada en la tecnología, tanto productiva como de organización.

¹ Véase Molero, 2017.

CUADRO 3 Evolución de la facturación industrial. Índice 2010 = 100

Área/País	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Unión Europea - 28 países	90,5	100,0	109,1	108,3	107,0	108,1	109,5	109,5	116,8
Bélgica	85,8	101,3	117,1	117,6	109,3	109,0	103,1	99,6	109,5
Bulgaria	85,2	6'66	117,7	120,9	123,1	122,9	125,7	128,7	143,7
Chequia	90,0	6'66	108,8	110,0	111,6	123,2	126,6	128,1	137,1
Dinamarca	94,4	6,66	109,6	115,4	116,4	113,8	113,6	116,2	121,2
Alemania	87,8	99,4	109,8	110,7	110,5	112,8	114,4	114,2	121,1
Irlanda	92,6	100,0	104,6	101,3	100,2	116,4	195,1	191,5	189,1
Grecia	93,4	100,0	106,2	109,5	102,8	101,6	91,4	86,7	6'96
España	94,8	100,0	105,3	102,5	96'6	100,2	101,9	102,6	110,8
Francia	95,5	100,0	106,7	107,0	106,3	105,9	106,1	106,7	113,3
Italia	6'06	6'66	106,1	101,6	98,5	97,9	66,3	98,9	103,7
Hungría	90,6	100,0	105,6	105,1	107,1	115,6	124,6	125,8	132,5
Holanda	91,3	100,0	114,6	115,6	115,9	112,2	I	_	1
Austria	91,3	100,0	112,0	112,6	112,4	112,1	112,6	112,8	121,0
Polonia	88,1	100,0	115,9	121,2	122,5	125,1	127,3	132,0	146,0
Portugal	94,8	100,0	105,1	101,3	99,5	97,3	96,4	95,0	104,2
Rumania	89,1	99,9	116,0	119,3	124,8	134,7	137,9	144,6	161,6
Eslovenia	90,9	99,9	104,9	101,8	100,0	104,0	108,8	113,4	126,8
Eslovaquia	83,1	100,0	114,2	122,2	124,5	127,6	135,7	137,5	144,0
Suecia	90,0	99,9	103,2	98,5	91,8	92,3	97,3	100,0	109,7
Reino Unido	88,4	100,0	107,8	102,0	100,6	101,5	97,2	97,6	105,2
Noruega	98,1	100,0	108,6	116,1	116,0	117,2	109,1	94,8	100,6
Turquía	84,9	100,7	129,6	139,7	153,5	172,6	186,8	199,7	255,5

Fuente: Eurostat.

Si se atiende al indicador clásico de los gastos en I+D sobre el PIB, los últimos datos de la OCDE², ofrecen la siguiente situación:

- El promedio de la UE es del 2,06%, subiendo al 2,15% en el Área del Euro.
- Por encima del promedio se sitúan básicamente los países nórdicos (Suecia, 3,4%; Finlandia, 2,76%; Dinamarca, 3,05%), Alemania (3,02%), Austria (3,05%) y Bélgica (2,58%).
- Por debajo están los países del sur: España, 1,2%; Italia1,35%, Portugal, 1,33% y Grecia, 1,13%; Turquía, 0,96%, además de Irlanda, 1,05%.

Ciertamente, el indicador de I+D no recoge sino una parte del esfuerzo de los países para crear nuevo conocimiento y tecnología. Es un hecho que las fuentes de la innovación tecnológica son mucho más variadas y conviene ver si utilizando otros parámetros más complejos se confirma la polarización centro-periferia en Europa que se ha apuntado.

A estos efectos, lo más apropiado es emplear los datos provenientes del Índice Sintético de Innovación elaborado por la UE y que en 2018 recoge 27 indicadores referidos a dimensiones agrupadas en *Condiciones de Contexto* (recursos humanos, sistema de investigación, ambiente favorable a la innovación): *Inversiones* (Financiación y apoyo, Inversiones de las empresas); *Actividades de Innovación* (Innovadores, Vínculos, Activos Intelectuales) e *Impacto* (impactos en el empleo, impactos en las ventas) (European Commission, 2019). A partir de estos datos la realidad europea se sintetiza en el gráfico 1, donde se ordenan los países en función del valor agregado final del índice sintético.

Lo interesante de este indicador es que la Comisión Europea lo utiliza para clasificar los distintos Sistemas de Innovación de los países. Mediante un análisis *clúster* se identifican los cuatro grupos que se indican en el mismo gráfico: *Líderes en Innovación*, que tiene valores por encima del 120% de la media de la UE; *Fuertemente Innovadores*, donde se incluyen aquellas economías cuyo índice se sitúa entre el 90% y el 120% de la media europea; *Moderadamente Innovadores*, un grupo amplio de países con valores entre el 90% y el 50% del promedio de la UE y, finalmente, *Innovadores Modestos*, donde se localizan unos pocos países con valores del índice por debajo del 50% de la media.

² Research and Development Expenditures. Última consulta 21-06-2019.

GRÁFICO 1

Resultados de los sistemas de innovación de los Estados miembros de la UE

Las columnas más anchas muestran los resultados de los Estados miembros en 2018, utilizando los datos más recientes para veintisiete indicadores en comparación con los de la UE en 2011. Las columnas más finas indican los resultados obtenidos por cada Estado miembro en 2011, en comparación con los de la UE en ese mismo año. Se ha utilizado el mismo método de medición para todos los años. Las líneas discontinuas indican los valores umbral entre los distintos grupos de resultados en 2018, comparando los resultados obtenidos por los Estados miembros en 2018 y los de la UE en el mismo año.

SI CZ PT

STRONG INNOVATORS

EE EU FR

IE

AT BE DE UK LU

■INNOVATION LEADERS

IT MT CY

MODERATE INNOVATORS

Fuente: CE, 2019.

LV HU SK LT EL ES

■ MODEST INNOVATORS

Las desigualdades son aún más contundentes por cuanto se muestran a partir de una gama amplia de mediciones en múltiples aspectos del comportamiento innovador. A los efectos de este trabajo, es importante constatar que se confirma la fuerte polarización entre el centro-norte y el sur-oriente de Europa. Ya no se trata solo de tener que aumentar las inversiones en I+D, como se deduciría del anterior indicador, sino de afrontar múltiples desajustes del sistema de innovación de los países del sur-oriente de Europa. A estos efectos conviene subrayar que los países con índices más elevados presentan en general una estructura más equilibrada entre las diferentes dimensiones que se incluyen, lo que se puede calificar como de sistemas más cohesionados. En cambio, los países menos innovadores muestran, además de menores niveles generales del índice, importantes deseguilibrios entre los diferentes aspectos de la innovación. A modo de ejemplo se puede citar el caso español, que se sitúa por encima de la media europea en aspectos tales como la dotación de recursos humanos, las publicaciones científicas o el ambiente favorable a la innovación, mientras que alcanza cifras mucho más modestas para la mayoría de los indicadores que miden la innovación y los resultados empresariales, mostrando un claro deseguilibrio (falta de cohesión) entre los recursos del sistema y los resultados alcanzados (Molero, 2015).

3. ¿UNA CUARTA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL?

Para abordar esta cuestión, partimos de la base de que el diseño y la aplicación de todas las tecnologías son parte de una relación social (Molero, 2017: 75), de unas relaciones de producción específicas que forman parte de un modo de acumulación y un modo de regulación. La aparición gradual o el despliegue, desde principios de los años 70 del siglo pasado, de un conjunto de tecnologías de la información y la comunicación, ha llevado a que se hable de una cuarta revolución industrial. Tras esta supuesta revolución habría una revolución digital, entendida "como una aceleración general en el ritmo de cambio tecnológico en la economía, impulsado por una expansión masiva de nuestra capacidad de almacenar, procesar y comunicar la información utilizando dispositivos electrónicos" (Eurofound, 2018b: 1). La invención del microprocesador de Intel en 1971 es la tecnología clave de esta "revolución", una innovación radical, pero también deben mencionarse las primeras incursiones en ingeniería genética, que abrieron las puertas al campo de la biotecnología (Valenduc, 2018: 8).

"El propio concepto de revolución digital no debe tomarse como dado" (Mahnkopf, 2019: 1), hay quien la define diciendo que es un nivel más alto de automatización en el que el uso de los robots se empareja con la Inteligencia Artificial. El World Economic Forum cita doce tecnologías "emergentes" características de esa revolución, que "están estimulando el desarrollo de nuevas técnicas de producción y modelos de negocio que transformarán fundamentalmente los sistemas globales de producción" (World Economic Forum, 2018^a: 1)³.

Esta "revolución" digital se ha vinculado de manera muy estrecha a la llamada Industria 4.0, también denominada la Cuarta Revolución Industrial. De las muchas definiciones disponibles de estas dos últimas, es lúcida la de Gadi (2018; 38): "la organización de los procesos productivos basados en la tecnología —especialmente Internet— y en el uso de dispositivos tales como sensores y *chips*, que se comunican de manera autónoma unos con los otros a lo largo de toda la cadena de valor. Sin embargo, el término Industria 4.0 se creó en Alemania. No es el nombre para un tipo de tecnología; es el nombre de un programa político en el que se juntaron el gobierno alemán, los empresarios y los sindicatos. Por eso, es sorprendente que lo que empezó como una política económica nacional para hacer frente a los retos de las TIC para un país, haya terminado siendo nada menos que una nueva revolución industrial que, según los partidarios del concepto, sería la cuarta.

³ Inteligencia Artificial y robótica; Sensores vinculados ubicuos (Internet de las Cosas); Realidad virtual y aumentada; Producción aditiva (impresión en 3D); Cadenas de bloques (*block chains*) y tecnología de

Industria y cambio tecnológico...

3.1. Los efectos de la digitalización

Existe un amplio debate sobre los efectos de la digitalización. Un primer efecto que produce y del que todo el mundo habla es la *polarización* en el empleo, definida como el descenso en la participación de las ocupaciones con habilidades medianas respecto a las ocupaciones con habilidades altas y bajas. La explicación más común de esta polarización menciona cuatro factores: los efectos de la tecnología (por el hecho de que las tareas se hacen rutinarias), la globalización (vía la re-localización de ciertas partes de los procesos de producción a los países del centro "desarrollados" (lo que se conoce como *offshoring* o deslocalización), los efectos de la demanda de productos para diferentes ocupaciones y el papel de las instituciones.

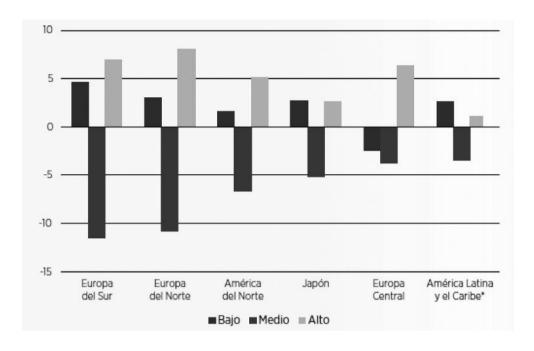
El gráfico 2 presenta datos agregados por regiones del mundo sobre los cambios en el empleo según el nivel de salarios sea alto, medio o bajo. La polarización parece clara en Europa del Norte y en Europa del Sur, en Estados Unidos y, en menor medida, en Japón y en América Latina y el Caribe, pero no se da en Europa Central, pues los empleos con salarios bajos han descendido.

Algunos autores señalan que la participación en el empleo tanto de las ocupaciones con salarios altos como la de las ocupaciones con salarios bajos ha aumentado, mientras que las ocupaciones de salarios medios han descendido. Especialmente las ocupaciones de salarios altos han ganado en importancia relativa (Goos, Konings y Rademakers; 2016: 9-10). A lo que debe añadirse como impulsor del cambio la globalización, en tanto la competencia global y las oportunidades de los mercados globalizados tienen impacto sobre la estructura del empleo.

contabilidad distribuida; Materiales y nanomateriales avanzados; Captura, almacenamiento y transmisión de energía; Nuevas tecnologías de computación; Biotecnologías; Geo-ingeniería; Neurotecnología; Tecnologías del espacio.

GRÁFICO 2

Cambios en la proporción del empleo según el nivel de salarios

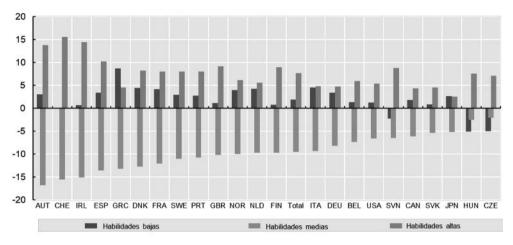


Fuente: Varios Autores (2019). Los datos para América Latina y el Caribe se refieren al periodo 2000-20015, los de las demás áreas se refieren a 1995-2015.

Analizando el periodo 1995-2015 y 23 países, un informe de la OCDE llega a la misma conclusión, pero referida en este caso no a los salarios, sino al nivel de las habilidades (gráfico 3): "En casi todos los países para los que hay datos disponibles, este proceso (de polarización) ha resultado en un desplazamiento global del empleo hacia las ocupaciones de habilidades altas (...) El descenso del sector manufacturero ha sido parcialmente responsable, pues muchos trabajos manufactureros están también en el medio de la distribución de las retribuciones, pero no da cuenta de todo el cambio. De hecho, la mayoría de la polarización se debe a la pérdida de los empleos con habilidades medias en las industrias. Las fuerzas del cambio tecnológico y de la globalización han jugado ambas un papel importante en el fomento de la polarización" (OECD, 2019: 65).

GRÁFICO 3

Polarización del mercado laboral (Cambio en puntos porcentuales en la participación en el empleo total, 1995-2015)



Fuente: OECD, 2019; Figure 2.14; p. 65.

Centrándose en el caso español, Sebastián (2018) proporciona evidencia de la polarización del empleo entre 1994 y 2014, al medir el contenido en tareas de las ocupaciones a partir de datos de una encuesta nacional, en vez de utilizar como fuente datos de los Estados Unidos, como es lo usual en muchos trabajos. Los cambios en el empleo en España muestran un claro patrón de polarización del empleo, en el que la parte más alta y la más baja de la distribución de ingresos aumentan, mientras desciende para los trabajos con retribuciones medias. Sin embargo, los resultados de Sebastián sugieren que en España, entre 1995 y 2014, los salarios no experimentaron el mismo patrón de polarización que los empleos y que prácticamente no existe relación entre los cambios en las participaciones en el empleo y los cambios en las retribuciones.

La segunda cuestión que queremos abordar es la pérdida de trabajos o de empleos que están en riesgo debido a la automatización y si va a haber o no una pérdida neta de empleos. Hay mucha discusión sobre este tema, como lo hubo con los cambios tecnológicos de la cuarta onda larga en los países del centro capitalista. Hoy, como entonces, los hay pesimistas y optimistas⁴. No se va a entrar en ese de-

⁴ En Marengo (2019) se puede encontrar una detallada discusión sobre estas dos visiones, señalando las peculiaridades de las tecnologías y los bienes digitales respecto a las tecnologías que dieron lugar a

bate, pues lo que va a hacer a continuación es presentar información empírica diversa que estima los cambios.

¿Cuántos de esos trabajos están en riesgo de ser automatizados? Con datos de 32 países miembro de la OCDE (2019): "En los 32 países, cerca de uno de cada dos empleos es probable que se vean afectados de forma significativa por la automatización, basándose en las tareas que implican. Pero el grado de riesgo varía. En los países de la OCDE que participaron en PIAAC (Programme for the International Assessment of Adult Competencies), alrededor del 14% de los trabajos son altamente automatizables (la probabilidad de automatización es superior al 70%)".

Eurofound (2019a) ha realizado un esfuerzo para modelizar las implicaciones sobre empleo, a escala mundial, de una automatización radical en 2030⁵. Basándose en estimaciones de estudios previos sobre la proporción de empleos en cada sector y cada país que sería técnicamente posible automatizar, considera la factibilidad del coste de inversión de la automatización en relación con el tamaño del PIB.

Considerando las pérdidas directas, en el escenario de alto coste habría 30,8 millones menos de personas empleadas (un 12,6% de los empleados se reemplazan por máquinas); y en los dos escenarios de bajo coste habría 42 millones de personas menos empleadas (un 17,2% serían reemplazados). Tras tener en cuenta los efectos de segunda ronda sobre las cadenas de compra de suministros y los efectos multiplicadores, tomando como referencia el escenario de base para 2030, en el escenario de alto coste la tasa de pérdida neta de empleos es el 9,9%; en el escenario de bajo coste la tasa es del 16%; y en el escenario de bajo coste con ajuste de las horas de trabajo la tasa es del 10,7%. Se espera que el empleo neto en manufacturas y servicios públicos sea un 20% más bajo que el escenario base en el escenario de alto coste; y entre un 30 y un 35% más bajo en los dos escenarios de bajo coste.

las dos primeras revoluciones industriales, de manera que algunos de los círculos virtuosos que se activaron entonces es improbable que tengan lugar esta vez, lo que a su juicio inclinaría la balanza en favor de las tesis pesimistas.

⁵ Aunque, como parece que los funcionarios de la Unión Europea viven en el mundo del Dr. Pangloss, en el documento principal de Eurofound sobre el proyecto *El futuro de la manufactura*, esos escenarios se consideran "especulativos" (Eurofound, 2019b; 40). Sin embargo, el informe reconoce, en su último párrafo: "Habrá alguna pérdida de empleos". Así que, para que no nos preocupemos mucho, inmediatamente afirma: "Las experiencias previas de cambios estructurales a gran escala muestran que esto debe ser anticipado y gestionado" (Eurofound, 2019b: 58).

Industria y cambio tecnológico...

Para finalizar, tres advertencias. La primera, que además de los efectos que la digitalización vaya a tener sobre el empleo y las condiciones de trabajo, en lo que sí parece haber acuerdo es que al igual que con lo sucedido en la cuarta onda larga del capitalismo, no parece que se estén dando ganancias sustanciales en la productividad (la llamada paradoja de Solow, formulada en 1987), pero sí se está comprobando que está aumentando la fluidez de los mercados y la reducción de las barreras de entrada, así como ha aumentado de manera dramática la dependencia de las plataformas digitales globales (Soete, 2018: 38).

En segundo lugar, se pronostica una desigualdad creciente, aumentando la parte de la renta nacional atribuida al capital a costa de la del trabajo, en la medida en la que las rentas de la innovación digital están siendo apropiadas por los grupos de mayor renta, el 1 y el 10%: accionistas, inversores, altos ejecutivos y empleados clave de las empresas ganadoras (que por lo general poseen capital y ocupan cargos gerenciales y posiciones directivas en las mismas). Y lo que es peor, como entre otros muchos advierte Soete (2018: 42), estamos viendo que esta concentración de riqueza y poder económico, asociada a la digitalización está llevando a una concentración similar del poder político, lo que en última instancia socava la democracia.

La tercera advertencia se refiere a los costes medioambientales que ya se están produciendo como resultado de la digitalización y la automatización. Como señala Mahnkopf (2019: 13), cuando se calculan los ahorros potenciales que traerá la digitalización, no se suele tener en cuenta la energía eléctrica requerida por los múltiples productos "inteligentes" utilizados en la producción, ni la energía que se requiere para la eliminación o reciclaje de los productos viejos o defectuosos.

4. ¿ES POSIBLE UNA POLÍTICA INDUSTRIAL?

"Estos son tiempos turbulentos para la fabricación. Existe la expectativa de una transformación inminente en la industria, impulsada por las nuevas tecnologías, pero esto ocurre en un momento en que el crecimiento de la productividad manufacturera ha alcanzado un mínimo histórico tanto en Europa como en los Estados Unidos. La estabilidad del régimen comercial de la post-guerra está amenazada" (Eurofound, 2019b: 7) Esta es la cuestión: ¿es posible diseñar y aplicar una política industrial que aborde los efectos negativos de la digitalización y que revierta el supuesto declive de la industria, promoviendo un cambio estructural en el sector?

Parece que se habría llegado a cierto acuerdo, al menos en la corriente principal de la economía, sobre que la política industrial al viejo estilo, también llamada política

industrial *vertical* (consistente en elegir sectores específicos de la economía), seguida por algunos países con historias económicas de éxito, especialmente la República Popular China, la República de Corea y Singapur, no se puede ya repetir. Es más, las reglas de la Organización Mundial de Comercio imponen restricciones severas para llevar a cabo tales políticas por lo que, se nos dice, debemos pasar a la política industrial *moderna*, también conocida como horizontal o transversal.

La política industrial *moderna* "no trata sobre expandir las fronteras tecnológicas para crear nuevas industrias, sino sobre que el sector público juegue un papel de liderazgo en la identificación de los cuellos de botella del desarrollo y el abordaje de los fallos de coordinación. La financiación es también un factor importante" (Felipe, 2015: 10). Sin embargo, el papel de los gobiernos en la conducción de la política industrial tiende a ser más indirecto, seleccionando y apoyando a las industrias a través de los mercados financieros privados, tratando de crear un entorno empresarial propicio. Claro que se olvida que incluso las políticas horizontales tienen efectos distintos en los distintos sectores de la economía. El problema de este tipo de política industrial indirecta u horizontal es que no está funcionando, desde luego no en la Unión Europea.

Hay posiciones más extremas; por ejemplo, el Banco Mundial (2016: 130) considera que la industria manufacturera no ofrece ya más el camino al crecimiento para los países de rentas bajas y medias. Es una opinión que comienza a extenderse desde el último cuarto del siglo pasado, basada en el argumento de que los servicios, al menos aquellos que forman parte de las cadenas de producción globales, se han convertido en los principales contribuyentes al crecimiento de la productividad y el desarrollo tecnológico. Una opinión fácilmente rebatible, como hacen Hauge y Chang (2019). A ello hay que añadir una limitación que afecta a los países de América Latina y el Caribe y también a los países de la periferia europea: la llamada trampa del ingreso medio. Esta trampa, que afecta en particular al proceso de actualización y mejora tecnológica, Radosevic y Yoruk (2018) la definen como la incapacidad de las economías para acumular capacidades tecnológicas y conseguir una tasa de innovación que les permitiría alcanzar un estado de altos ingresos.

A este respecto, pueden resultar llamativas las conclusiones del World Economic Forum al analizar el futuro de la producción: "La mayoría de las empresas industriales consultadas en 2017 están de acuerdo en crítico papel del Estado en la creación de un entorno y un ecosistema de producción propicio para el desarrollo, difusión y adopción de la tecnología" (WEF, 2018b: 19). Para ello han identificado siete tipos de esfuerzos nacionales conducidos por el Estado que faciliten la adopción y difusión de tecnologías en la producción (WEF, 2018b: 21):

Industria y cambio tecnológico...

- Crear conciencia;
- Establecer incentivos financieros;
- Crear un marco legal robusto;
- Impulsar la acreditación de empresas exitosas;
- Expandir la conectividad y la seguridad de los datos;
- Promover la I+D+i en las tecnologías aplicadas a la producción;
- Establecer programas de nuevos talentos y educación.

Por lo que respecta a Europa, la Comisión Europea lleva desde 2010 haciendo propuestas sobre política industrial, por supuesto con un enfoque horizontal, que ha ido revisando en lo accesorio en varias ocasiones, dado que no parece haber tenido mucho éxito. Entre otras muchas críticas, la política industrial la entiende asociada exclusivamente a la innovación y, hasta cierto punto, a las preocupaciones medioambientales, estando más bien dirigida a aquellos países que están cerca o en la frontera tecnológica global. Las propuestas de algunas agencias de la propia Comisión Europea son incluso más pobres: "El papel fundamental para los políticos y otros actores influyentes es el establecimiento de marcos futuros que proporcionen cierto grado de certidumbre alrededor del cual las empresas puedan orientar sus estrategias de inversión. También hay un cometido para una inversión estratégica significativa financiada con fondos públicos" (Eurofound, 2019b: 36). Así pues, no podemos encontrar nada nuevo o diferente en este tipo de políticas públicas respecto a las aplicadas en el pasado y en el presente.

Hay también algunas propuestas desde la izquierda y las organizaciones sindicales para una re-industrialización en Europa; el problema que vemos es que para tener éxito se necesita revertir las políticas neoliberales en la Unión Europea. En el escenario actual, solo Alemania (beneficiando con ello a Lituania, Polonia, Hungría y Chequia, puede que a expensas de otros países europeos) parece saber cómo tratar con la llamada nueva revolución industrial; por cierto, con la implicación de los sindicatos en el diseño de las políticas industriales.

Un número creciente de contribuciones ha defendido una política industrial progresiva (Pianta, Lucchese y Nascia; 2016: 51-53; y 2019). Al recuento que hacen

Pianta *et al.*, debe añadirse el Acuerdo Estatal por la Industria, firmado en noviembre de 2016 por los sindicatos y siete organizaciones de empresas industriales españolas; así como la propuesta de Laviña y Molero (2012) para transformar el sistema productivo español.

La cuestión es cuáles podrían ser las características de esa política industrial progresiva, alternativa o, al menos, apropiada. El debate está en pleno apogeo y no solo entre los economistas fuera de la corriente principal (no-neoclásicos)⁶.

"Una respuesta potencial podría ser que la política industrial progresiva no se auto limite a seleccionar un ganador y apoyar a las empresas hasta que puedan despegar (y entonces privatizar beneficios). Además, debería no solo promover el cambio estructural por el bien del crecimiento y reducir los déficits comerciales, debería fomentar también una base industrial social y ambientalmente sostenible" (Eder *et al.*, 2018: 11).

Eder y Schneider (2018) también señalan otras tres cuestiones a tener en cuenta. Compartamos o no sus premisas metodológicas, la primera es que no debe descuidarse la dimensión política; esto es, las relaciones de poder y hegemonía que dan forma y sostienen a las políticas industriales, desde los Estados y las instituciones europeas. La segunda, cómo lidiar con la desigual integración europea y la existencia de un centro (un núcleo) y una periferia; esto es, cómo puede contribuir una política industrial progresiva a cambiar el estatus de periferia de los países del sur de Europa. La tercera, entre otras cuestiones transversales, la exigencia de participación democrática y la introducción de la dimensión de género en el análisis.

Sin embargo, si deseamos realmente un crecimiento más inclusivo y sostenible, con una recuperación del sector industrial, en el caso de los países europeos necesitamos convencer a la Comisión Europea y a los estados miembro de la Unión de que hay que replantearse el papel del Estado (Mazzucato, 2015; OECD, 2017: 47). Es más, esto significa revertir las políticas neoliberales, en particular las reglas de la Unión Europea con las ayudas de estado y las políticas de competencia, así como

⁶ Ver por ejemplo el libro escrito por dos economistas del Banco Mundial, Halward-Driemeier y Nayyar (2017), sobre el futuro del desarrollo guiado por las manufacturas. Por el lado no neoclásico, entre el último trimestre de 2018 y el tercero de 2019, tres revistas han dedicado un número monográfico a una progresiva o renovada política industrial: *Journal Für Entwicklungspolitik* (3/4-2018), *Structural Change and Economic Dynamics* (marzo 2019) y *Journal of Industrial and Business Economics* (septiembre 2019). Pueden verse los trabajos introductorios de Eder *et al.* (2018), Andreoni, Chang y Scazzieri (2019) y Cirillo y Molero (2019).

Industria y cambio tecnológico...

cambiar las reglas fiscales desde el tratado de Maastricht de 1992 hasta el Pacto Fiscal de 2012, introduciendo entre otras medidas una "regla de oro" para la inversión pública.

No obstante, somos más bien escépticos de que los cambios requeridos en la Unión Europea puedan tener lugar en el corto y medio plazo. Pues no parece por ahora que los ganadores de la última crisis, de la Gran Recesión, vayan a ser capaces de hacerlo, no solo el famoso 1% más rico, también hay que incluir a la clase media alta. Debe recordarse que es la clase media alta la que ocupa las posiciones administrativas y burocráticas clave en las administraciones públicas, en las instituciones y en las grandes empresas. Y parece que se sienten muy a gusto con las recetas y políticas económicas, ya sea del neoliberalismo del Consenso de Washington –pese a que nos pese, aún vigente– ya sea del *ordoliberalismo*, la versión del neoliberalismo que está gobernando Europa; así como no parecen estar a disgusto con algunos de sus resultados, por ejemplo, el aumento de la desigualdad y la precariedad.

Así que quizás la primera tarea para llegar a esa política industrial, progresista o posible, sea convencer a la clase media alta, a la clase dirigente, de que poner su bienestar por delante de todo y capturar todas las oportunidades conduce a situaciones colectivas subóptimas e injustas. No creemos que debamos tener que esperar hasta que aparezca una nueva generación de intervenciones públicas por arte de magia, pues esas intervenciones dependen en gran medida de lo que esta clase social y sus fracciones creen, piensan y hacen y, por supuesto, de la presión que puedan ejercer las clases dominadas y subordinadas para que ello suceda.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANDREONI, A.; CHANG, H-J. y SCAZZIERI, R. (2019): "Industrial policy in context: Building blocks for an integrated and comparative political economy agenda". *Structural Change and Economic Dynamics*, vol.48, marzo, 1-6.
- BRAÑA, J.; BUESA, M. y MOLERO, J. (1984): El Estado y el cambio tecnológico en la industrialización tardía: un análisis del caso español. Fondo de Cultura Económica, Madrid y México.
- BUESA, M. y MOLERO, J. (1998): *Economía Industrial de España*. Civitas, Madrid. EDER, J.; SCHNEIDER, E.; KULKE, R. y KÖNIG, C. (2018): "From Mainstream to Progressive Industrial Policy". *Journal Für Entwicklungspolitik*, n°3/4, 4-14.

- EDER, J. y SCHNEIDER, E. (2018): "Progressive Industrial Policy. A Remedy for Europe?" *Journal Für Entwicklungspolitik*, n°3/4, 108-142.
- EUROFOUND (2018): *Automation, digitisation and platforms: Implications for work and employment.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2019a): Future of manufacturing. Technology scenario: Employment implications of radical automation. Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROFOUND (2019b): *The future of manufacturing in Europe.* Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- EUROPEAN COMMISSION (2019): European Innovation Scoreboard. Luxemburgo.
- FELIPE, J. (2015): "Modern industrial policy". En, *Developing and Modern Industrial Policy in Practice. Issues and country experiences.* J. Felipe ed., Edward Elgar and Asian Development Bank.
- GADI, M. (2016): "Left industrial policy and Industry 4.0". *A Progressive Industrial Policy for the EU? Outmanoeuvring liberalism.* Rosa Luxemburgo Stiftung, Brussels Office, 37-52.
- GOOS, M.; MANNING, M. y SALOMONS, A. (2014): "Explaining Job Polarization: Routine-Biased Technological Change and Offshoring". *The American Economic Review*, v 104, (8) agosto, 2509–2526.
- HALLWARD-DRIEMEIER, M. y NAYYAR, G. (2017): *Trouble in the Making? The Future of Manufacturing-Led Development*. World Bank Group.
- HAUGE, J. y CHANG, H.-J. (2019): "The role of manufacturing versus services in economic development". En Bianchi, P.; Ruiz, C.; Labory, S. (2019): *Transforming Industrial Policy for the Digital Age*. Edward Elgar, Great Britain, 12-36.
- LAVIÑA, J. y MOLERO, J. (2012): Innovación, Productividad y Competitividad para una Nueva Economía. FEI.
 - http://www.foroempresasinnovadoras.com/publicaciones/2012-02-21-10-32-7.html
- LLADÓS, J. (2019): La nueva generación de tecnologías digitales en España. Observatorio Social de la Caixa, febrero.
 - https://observatoriosociallacaixa.org/es/-/nueva-generacion-tecnologias-digitales. Último acceso, 20 de abril de 2019.
- MAHNKOPF, B. (2019): The '4th wave of industrial revolution' a promise blind to social consequences, power and ecological impact in the era of 'digital capitalism'. EuroMemo Group, Discussion Paper no 1/2019.
- MARENGO, L. (2019): "Is this time different? A note on automation and labour in the fourth industrial revolution". *Journal of Industrial and Business Economics*, vol. 46, Issue 3, septiembre, 323-331.

Industria y cambio tecnológico...

- MAZZUCATO, M. (2015): Building the Entrepreneurial State: A New Framework for Envisioning and Evaluating a Mission-oriented Public Sector. Levy Economics Institute, Working Paper nº 824, enero.
- MOLERO, J. (2015): "La innovación tecnológica en la economía española: la necesidad de un 'gran impulso". *Información Comercial Española*, nº 883.
- MOLERO, J. (2017): "Una relación social". En *La Nueva Revolución de la Producción: La Transformación Digital. Revista de Ciencias y Humanidades.* Fundación Ramón Areces, nº 17, septiembre, 75-79.
- OECD (2015): The future of productivity. OECD Publishing. Paris.
- OECD (2017): The next production revolution. Implications for governments and business. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2019): *The future of work. Employment Outlook 2019.* OECD Publishing, Paris.
- PIANTA, M.; LUCCHESE, M. y NASCIA, L. (2016): What is to be produced? The Making of a New Industrial Policy for Europe. Rosa Luxemburgo Stiftung, Brussels Office.
- PIANTA, M. (2019): *The policy space for a novel industrial policy in Europe.* Article for Industrial and Corporate Change, Mimeo.
- RADOSEVIC, S. y YORUK, E. (2018): "Technology upgrading of middle income economies: A new approach and results". *Technological Forecasting & Social Change*, no 129, abril, 56-75.
- SEBASTIAN, R. (2018): "Explaining job polarisation in Spain from a task perspective". Series, vol. 9, issue2, junio, 215-248.
- SOETE, L. (2018): "Destructive creation. Explaining the productivity paradox in the digital age". En Neufeind, Max; O'Reilly, Jacqueline; Ranft, Florian (Eds.): Work in the digital age. Rowman & Littlefield Int., London, 29-46.
- VALENDUC, G. (2018): *Techological revolutions and societal transitions*. Foresight Brief, n°4, abril, ETUI, Brussels.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018a): *The New Production Workforce: Responding to Shufting Labour Demands.* Geneva, Switzerland.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2018b): Readiness for the Future of production Report 2018. Geneva, Switzerland.

Mariano Sanz

No habrá transición ecológica justa sin diálogo social



Dunes. Anna Boch.

Las políticas de cambio climático de la UE, que vienen de lejos, están muy ligadas a las de energía, pero la transición ecológica es mucho más. El cambio de un desarrollo económico basado en el consumo y transformación de combustibles fósiles y en el uso masivo de materias primas a una economía hipocarbónica y sostenible medioambientalmente, va a conllevar consecuencias disruptivas en empresas, trabajadoras y trabajadores y territorios.

Esta transformación requiere, pues, de una estrategia global por la transición justa, que debe hacerse con la participación y el diálogo de los actores implicados y sin que los damnificados de estos cambios sean la clase trabajadora, sus derechos y sus condiciones de trabajo.

L pasado 17 de julio se aprobó en el Parlamento Europeo, la elección de Úrsula von der Leyen como nueva presidenta de la Comisión Europea, política conservadora alemana que hasta ese momento había sido la ministra de defensa de su país y una de las colaboradoras más cercana a la canciller Angela Merkel. Se ha convertido así en la primera mujer en dirigir el máximo órgano ejecutivo europeo. En su discurso como candidata la nueva presidenta desgranó cuales iban a ser los ejes fundamentales de su mandato destacando, entre otros, su compromiso con la defensa del medio ambiente, manifestando su intención de tomar medidas y leyes orientadas a que Europa sea un continente descarbonizado para el 2050 e impulsar un *European Green Deal*, al estilo de la propuesta presentada en Estados Unidos por la congresista demócrata Alexandria Ocasio-Cortez para redefinir y orientar la lucha del cambio climático en el difícil reto de disociar crecimiento con impacto ambiental.

De hecho, y como refuerzo de la importancia que da a esta medida la presidenta europea, ha designado a Frans Timmermans como Vicepresidente primero. Este curtido político laborista holandés deberá liderar un nuevo Pacto Verde Europeo que permita al continente prescindir de los combustibles fósiles en un futuro, que la mayoría de países sitúan en el 2050. Para ello, coordinará el grupo de departamentos integrados por Energía, Medio Ambiente y Océanos, Salud, Transporte o Cohesión y Reformas. El objetivo, según Von der Leyen, es hacer de Europa el "primer continente climáticamente neutro del mundo".

Aunque en este momento histórico el cambio climático y el medio ambiente están más en el centro de las agendas políticas y económicas de los estados europeos, el tema no es nuevo. La política europea en materia de medio ambiente se remonta a muchos años atrás, cuando en un Consejo Europeo celebrado en París en 1972 los

Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron la necesidad de establecer una política comunitaria en materia de medio ambiente armonizada con las políticas económicas y fijaron la necesidad de definir planes de acción para esta materia. Posteriormente se fueron incorporando, a través de distintos acuerdos como el Acta Única Europea (1987)¹ o el Tratado de Maastricht (1993)² las bases jurídicas para establecer una política común en esta materia de medio ambiente con el objetivo de "preservar la calidad del medio ambiente, proteger la salud humana y garantizar un uso racional de los recursos naturales". Esta evolución se fue concretando hasta establecerse en el Tratado de Lisboa "la lucha contra el cambio climático" como uno de los objetivos específicos de la Unión.

Desde 1973 se vienen aprobando programas de acción que van definiendo los objetivos y las propuestas normativas para alcanzar estos objetivos. Todos estos programas están fundamentados en los principios de precaución, corrección de la contaminación en su fuente y "quien contamina paga". Estos principios están orientados principalmente a prevenir y proteger los daños medioambientales a especies, hábitats, agua, etc. En la actualidad está vigente el Séptimo Programa de Acción denominado Vivir bien, respetando los límites de nuestro planeta3 que se aprobó en 2013 y tiene duración hasta 2020. Los programas se han venido complementando con diversas políticas y medidas complementarias como las Estrategias de Desarrollo Sostenible (2001, 2006) o la Estrategia de la Unión sobre Biodiversidad (2011), todas ellas orientadas hacia un desarrollo sostenible, el avance hacia una economía hipocarbónica y eficiente en el uso de recursos, y encajadas dentro de la Estrategia Europa 2020⁴ que no solo pretendía evitar las crisis económicas que cíclicamente nos azotan por nuestro modelo económico liberal capitalista sino propiciar un modelo de desarrollo más inteligente, más sostenible y más integrador. Para ello, se fijaron cinco objetivos clave que la UE debería haber alcanzado al final de esta década en los ámbitos de empleo, educación, investigación e innovación, integración social y reducción de la pobreza, y cambio climático y energía.

En definitiva, y someramente, estas hojas de ruta "de voluntades" y orientaciones están definidas desde hace años, algunas planteadas desde los años 70. A pesar de los mecanismos que ha ido incorporando la UE para su implantación desde hace años, el grado de incorporación de estas políticas ha sido desigual entre los distintos

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L:1987:169:FULL&from=ES

² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:11992M/TXT&from=ES

³ https://ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/7eap/es.pdf

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52010DC2020&from=ES

países, dependiendo de la voluntad de los distintos Estados. En el seguimiento de su aplicación existen enormes diferencias. La Presidencia europea ya ha manifestado la conveniencia de aumentar los mecanismos de control y seguimiento de las normativas y compromisos. Esta decisión es clave para poder adoptar medidas mucho más coercitivas y disuasorias que desincentiven la vulneración de prácticas que dañen el medioambiente. Aunque no solo el impacto en el medio ambiente está detrás de muchas de estas políticas.

También me parece significativo reseñar cómo algunos acontecimientos geopolíticos han sido significativos en el camino de las políticas de la Unión en esta materia. La Unión Europea no es autosuficiente en materia de energía, como tampoco es autosuficiente para el abastecimiento en muchas de las materias primas que utilizan las empresas europeas para sus procesos de producción, y eso representa una debilidad que en algunos momentos se ha puesto de manifiesto de manera evidente.

Durante la Crisis de Ucrania 2013-2015, que enfrentó a Rusia con este país, estuvo en riesgo el abastecimiento de casi una cuarta parte del gas que se produce en Europa. Algunos países como Alemania consumen casi un 40% de gas de procedencia rusa, Francia un 23%, Italia más del 25%, y precisamente por gaseoductos que cruzan Ucrania pasa el 70% del suministro de este gas ruso. La crisis de Ucrania, que estuvo salpicada con situaciones tan espinosas como la invasión del territorio de Crimea, tuvo como consecuencia el corte del suministro del gas que pasaba por Ucrania, lo que produjo un pánico en toda la Unión que se alarmó de la vulnerabilidad y la dependencia que tenía del exterior, en este caso de un país. De hecho Alemania y Rusia buscaron otras alternativas para el suministro de gas sin pasar por Ucrania. Se decidió la construcción del enorme gaseoducto *Nord Stream* que cruza el Mar Báltico para llevar gas directamente para Alemania, cuya instalación en la actualidad está casi terminada.

El riesgo de conflicto entre estos dos países sigue siendo real. Cuando se produjo el cierre de la llave del gas en Ucrania reaccionaron desviando a su país parte del gas destinado a Europa y recomprando gas ruso a otros países, situación que Rusia ha advertido que no volverá a consentir. Los cortes de suministro a Ucrania no son nuevos, ya ocurrió también en 2006 y 2009, y Bruselas tiene claro que un conflicto prolongado colocaría a la Unión en una situación de extrema vulnerabilidad. Reducir esta dependencia energética es un reto fundamental para la Unión Europea, y la seguridad de suministro es una prioridad, existiendo un comisario específico para esta materia.

En 2008, la Unión Europea aprobó el primer Paquete Europeo de Energía y Clima 2013–2020⁵ donde ya se establecían los "famosos" objetivos 2020 en materia de renovables, eficiencia energética y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero. Entre otras cosas, este acuerdo conllevó la revisión la Directiva sobre Comercio Europeo de Derechos de Emisión 2003/87/CE⁶ para ampliar y perfeccionar el régimen europeo de comercio en aquellos sectores más emisores de gases y obligados a establecer reducción de estos. El principal objetivo de este Paquete era sentar las bases para medir los compromisos adquiridos por el Consejo Europeo el año anterior. Posteriormente, en el año 2013 se presentó la "Hoja de Ruta hacia una economía baja en carbono y competitiva en 2050" planteando medidas más allá del corto plazo para hacer una revisión intensa de emisiones en ese horizonte temporal.

Por último, en 2014 se planteó la propuesta de continuidad de este Paquete hasta 2030, proponiéndose nuevos objetivos derivados de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paris en reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático. El objetivo de reducción de emisiones está fijado de momento en el 40% para 2030 respecto de 1990, pero es muy probable que se revise al alza a partir de los recientes informes publicados por el IPCC. De hecho, algunos países como Francia, Alemania y Holanda han pedido que la UE reduzca sus emisiones un 55% para 2030, en línea con lo que ha demandado la Confederación Europea de Sindicatos (CES).

El paquete de energía y clima comprende varios instrumentos, de los cuales los más importantes son: las directivas aprobadas recientemente de energías renovables, de eficiencia energética y de eficiencia en edificios; el sistema europeo de comercio de derechos de emisión para ciertos sectores industriales y energéticos (ETS), y normativas específicas en materia de CO₂ de turismos, gases fluorados o buques.

Este marco sobre clima y energía está ligado a la llamada **Unión de la Energía** que plantea impulsar una serie de políticas y medidas basadas, entre otros objetivos, en la sostenibilidad y la mitigación del cambio climático. Uno de los elementos claves de este marco es el de fomentar las interconexiones energéticas, con una fuerte apuesta por las interconexiones eléctricas (y de gas) que absorben una importante financiación europea, mucho mayor que la que se destina, por ejemplo, a promover

⁵ https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020_es

⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0087&from=ES

⁷ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0112&from=EN

No habrá transición ecológica justa sin...

instalaciones de autoconsumo y de generación eléctrica distribuida, por lo que fomentan el mantenimiento de un sistema eléctrico ya de por sí excesivamente centralizado.

Además, la **Unión de la Energía** está enfocada fundamentalmente a la eficiencia energética y a los cambios tecnológicos, descuidando los aspectos de gestión de la demanda, reducción de los consumos y ahorro energético en todos los sectores.

Como vemos, las políticas de cambio climático de la Unión Europea están muy ligadas a las de energía pero la transición ecológica es mucho más. Por ejemplo, en septiembre de 2017 la UE publicó una lista de metales y minerales que consideran críticos por el elevado riesgo de no poder mantener la fluidez de suministro que necesitan las empresas y su enorme repercusión en la economía europea. Metales y minerales que provienen principalmente de China y de países mineros sin estabilidad política y social, por lo tanto poco fiables, como Zambia, Brasil, Congo o, en este momento, Chile. De estos países depende prácticamente el cien por cien del suministro europeo de materiales "clave". En esta situación, se ha puesto en marcha la "Iniciativa Europea sobre Materias Primas" que pretende promover políticas de producción doméstica, la diversificación de fuentes de materias primas y mejorar la eficiencia en el uso, reciclado y desarrollo de otros materiales.

El uso racional y la reutilización es otro aspecto vital para la transición ecológica: hay que pasar de una economía lineal a una economía circular; de un modelo clásico de extracción, transformación, consumo y desecho a un modelo que básicamente pretende mantener sus materias primas y productos en procesos circulares, es decir que una vez utilizados puedan ser integrados como parte en el desarrollo de otros productos. Sin duda cambios en muchos sistemas productivos que deben integrar desde la fase del diseño, desde la primera idea, el principio de reinserción a un nuevo producto. Ya hay muchas empresas que han incorporado estos principios como aspecto estratégico en sus políticas productivas y empresariales. El desarrollo de un modelo de industria sostenible y la disminución de la huella ambiental no es solo una responsabilidad social, es una apuesta por ser competitivos en el futuro.

La economía circular es determinante en el proceso de transición ecológica de Europa, tiene un enorme potencial tanto en términos de ahorro, imprescindible para el mantenimiento de algunos sectores, como en cuanto que representa una oportunidad para la creación de empleo. Un estudio de la propia UE evaluó que la implantación de un sistema económico circular podría general 2 millones de empleos. La política europea en economía circular se ha basado en el objetivo de utilización efi-

ciente de los recursos, partiendo de la constatación de que estos son escasos y lo serán aún más en el futuro. A partir de ahí se plantea que los flujos de residuos deben ser aprovechados para su reciclaje, pero apenas se promueve el ahorro o reducción de los recursos o de los residuos, salvo parcialmente en lo que respecta al uso de plásticos.

En 2015 se presentó el **paquete de economía circular**⁸, que consta fundamentalmente de la revisión de varias directivas: la de residuos, la de vertederos, la de envases y la de otros tipos de residuos como vehículos al final de su vida útil, pilas y aparatos eléctricos y electrónicos. Además se plantea una nueva normativa sobre reducción de plásticos, el desarrollo de la responsabilidad ampliada del productor de residuos y nuevos objetivos, más exigentes, de reciclado. Ya se ha anunciado por la nueva Comisión un nuevo "Plan Europeo de Economía Circular", que estará comprometido **dentro** del *Pacto Verde Europeo* que presentará la nueva presidenta de la UE.

Este cambio de un desarrollo económico capitalista basado en el consumo y transformación de combustibles fósiles y uso masivo de materias primas hacia una economía hipocarbónica y sostenible medioambientalmente va a conllevar muchas consecuencias disruptivas en empresas, trabajadoras y trabajadores, y territorios cuya actividad depende de la producción de actividades más contaminantes. Esta transformación ecológica requiere de protección y apoyo a los sectores afectados, requiere de una Estrategia Global por la Transición Justa, que debe ir en la línea de la presentada por el gobierno de España, como está demandando la Confederación Europea de Sindicatos a la nueva Comisión Europea.

CCOO ya presentó una propuesta al Ministerio en junio de 2018, con cuatro ejes fundamentales. El primero la defensa y amparo de la protección social de los trabajadores afectados, la obligación de aportar alternativas reales y creíbles para los trabajadores y las comarcas. El tercer pilar es la planificación, pues estos procesos no se pueden abordar de la noche a la mañana, requieren de un tiempo para preparar, adaptar, formar, diagnosticar y financiar estos cambios. Para ello hacen falta certezas políticas, jurídicas y legislativas; sin estos elementos difícilmente se puede asegurar el aprovechamiento de los fondos públicos necesarios y captar una financiación pri-

⁸ https://www.miteco.gob.es/es/calidad-y-evaluacion-ambiental/temas/economia-circular/anexodelplandeaccioncom_tcm30-425900.pdf

⁹ https://www.ccoo.es/ebc1375a411344ded377311728ebb201000001.pdf

No habrá transición ecológica justa sin...

vada necesaria para complementar las necesarias ayudas financieras de las distintas administraciones públicas. El último elemento es el control técnico y financiero de todos los proyectos a desarrollar. Esto mismo que pedimos para España pedimos y necesitamos a la UE.

Estas son algunas de las políticas europeas de mitigación del cambio climático que no solo deben estar enfocadas al sector energético o a los sectores industriales, sino también a los sectores del transporte, el turismo, la ganadería o la agricultura, donde muchas veces las políticas europeas o son casi inexistentes o van en dirección contraria a la reducción de emisiones. Todos los sectores tarde o temprano van a tener que cambiar y es necesario empezar a planificarlo ya. Para eso va hacer falta decisión política, voluntad y mucho dinero; las finanzas son un factor determinante para los ritmos del cambio de esta transformación.

La Presidenta de la Comisión Europea ha anunciado un "Plan de Inversiones para una Europa Sostenible" y una Estrategia para la financiación verde, que contará con un billón de euros para impulsar proyectos en todos los rincones de Europa durante la próxima década. Además, el Banco Europeo de Inversiones se convertirá en el "banco climático de Europa", lo que significa que deberá aumentar su inversión "climática" del actual 25% al 50% en 2025. También se han comprometido a crear un Fondo de Transición Justa para "ofrecer apoyo adaptado a los más afectados, por ejemplo, a los afectados de las regiones industriales, carboníferas, energéticamente intensivas que están teniendo importantes transformaciones locales", según manifestó Elisa Ferreira, Comisaria Europea responsable de políticas de Cohesión y Reformas. Este fondo debe coordinarse y complementarse con otros como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+) o el Fondo Europeo de Adaptación, que ya están desempeñando un papel importante de apoyo a estas regiones.

Estamos convencidos de que una fuerte movilización de finanzas públicas facilitaría la creación de miles de puestos de trabajo e impactaría muy significativamente en la reducción de gases de efecto invernadero. En el Dictamen de iniciativa del Consejo Económico y Social Europeo (CESE) denominado "El Pacto Europeo de Financiación y Clima"¹⁰ se incluía un cálculo que afirmaba que por cada millón de euros invertidos en renovación de edificios para la eficiencia energética se pueden generar hasta 19 puestos de trabajo y que un objetivo del 40% en eficiencia energética para 2030 podría crear un millón de puestos de trabajo adicionales en el sec-

¹⁰ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_062_R_0002&from=ES

tor, y reducir hasta en un 90% las emisiones de GEI por parte de los edificios con una política continuada hasta el 2050. Otros sectores emergentes por la transición ecológica también tienen una gran potencialidad para la creación de puestos de trabajo.

Desde la Confederación Europea de Sindicatos vemos con optimismo la que parece una apuesta decidida de la próxima Comisión Europea en la lucha contra el cambio climático y la transición ecológica. Así se refleja en la Posición "Por un Pacto Verde Inclusivo" aprobada en el último Comité Ejecutivo de la CES. En ella se demanda a la Comisión que en este proyecto deben quedar claros los principios de la Transición Justa, reflejados en una estrategia y una política orientada a no dejar a nadie atrás. Este plan quinquenal debe priorizar las inversiones destinadas a facilitar la adaptación de las empresas y a la creación de empleo. La CES recuerda que, para tener el apoyo de los trabajadores, la política climática de la UE debe ser socialmente justa, creadora de puestos de trabajo, y con el necesario reparto equitativo del esfuerzo de la carga y la responsabilidad entre las principales economías.

También la CES demanda gobernanza en este proceso, reclamando el diálogo social como elemento imprescindible para diseñar y abordar estos procesos. Deben articularse, por tanto, instrumentos formales de participación y negociación efectiva en todos los ámbitos donde se traten materias de transición ecológica que afecten a las condiciones de las trabajadoras y trabajadores. Específicamente, la CES reclama que se tomen decisiones concretas para integrar la transición justa y el cambio climático en la agenda del diálogo social, a nivel europeo, nacional, regional y sectorial. Diálogo que CCOO hemos echado de menos recientemente en España, donde a pesar se haberse presentado un importante paquete de medidas y proyectos normativos, la participación sindical en general ha sido escasa y el diálogo social inexistente. Hemos hecho nuestras alegaciones a través de los mecanismos de participación pública pero esperemos que el gobierno rectifique y se constituyan mesas de Diálogo Social sobre Transición Ecológica lo antes posible. Actuar para eliminar o reducir los impactos de la actividad de nuestros sectores y empresas no puede esperar; la crisis climática avanza más deprisa de lo que esperábamos y la pasividad de unos debemos combatirla con la decisión de otros. Hay que implementar medidas de manera urgente que mitiquen los impactos y alineen a las empresas en la senda de la transición ecológica.

¹¹ https://www.etuc.org/fr/document/position-de-la-ces-pour-un-green-deal-europeen-solidaire

No habrá transición ecológica justa sin...

Estamos a la espera de conocer como se concretan los compromisos que se vienen anunciando en ese *European Green Deal*. Además de los financieros descritos, también se ha anunciado una actualización de la directiva de derechos de emisión, un impuesto en las fronteras para evitar la fuga de carbono, una nueva estrategia industrial, una nueva estrategia de biodiversidad para el año 2030 y una estrategia "de la granja a la mesa" para impulsar una alimentación sostenible, entre otras medidas que vendrán recogidas en este anunciado "Pacto Verde Europeo".

Este Pacto Verde refleja la voluntad de Europa por liderar este proceso en el mundo, como así se ha manifestado; pero no es un reto altruista, es una apuesta que va más allá de la crisis climática; es implicarse por impulsar otro desarrollo económico y productivo sostenible para situar a Europa como adelantada en una transformación ecológica que va a llegar a todo el planeta, más pronto que tarde. Los sindicatos internacionales, europeos y por supuesto CCOO apostamos por esta transformación como vital para el futuro del planeta y las próximas generaciones; ahora bien estaremos vigilantes para que este proceso no sea instrumentalizado, para que los damnificados de estos cambios sean las y los trabajadores, sus derechos y condiciones de trabajo. Como señalaba el lema de la CSI: "no habrá empleos en un planeta muerto", a lo que podríamos añadir, "no habrá transición ecológica sin justicia social, lo que habrá será conflicto".

Carmen González Enríquez

La gestión de la inmigración en la Unión Europea: algunos desafíos internos y externos¹

¹ Una primera versión de este texto ha sido publicada en el libro *El fenómeno migratorio en España*. Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, 2019.



Côte de Bretagne. Anna Boch.

La gestión de la inmigración y del refugio ha sido desde 2014 la principal causa de conflictos internos en la UE y está detrás del aumento de partidos soberanistas que proponen soluciones centrífugas, amenazando a la larga el proyecto común europeo y a la corta el espacio de libre circulación.

Las instituciones comunitarias se esfuerzan en incorporar la migración a su política exterior, con el objetivo de obtener el apoyo de los Estados de origen y/o de paso para combatir las redes de tráfico de personas y facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares.

Por otro lado, la UE y buena parte de sus Estados miembros parecen cada vez más conscientes de que es necesario facilitar el crecimiento económico de los países de origen para ofrecer a sus jóvenes perspectivas aceptables, así como el establecimiento de nuevos canales legales de inmigración.

La gestión de la inmigración en la Unión Europea...

INTRODUCCIÓN

A gestión de la inmigración y del refugio se ha convertido desde el 2014 en la principal causa de conflictos internos en la UE y está detrás del aumento de partidos soberanistas que proponen soluciones centrífugas para gestionar de forma independiente estos flujos, amenazando a la larga el proyecto común europeo y a la corta uno de sus logros más importantes y más apreciados, el espacio de libre circulación, el espacio Schengen. La inmigración aparece como la principal preocupación de la opinión pública europea, como muestran los Eurobarómetros desde el 2015², y evitar la inmigración irregular es señalado como objetivo prioritario de la política exterior en buena parte de los Estados europeos³. Durante los 3 últimos años prácticamente todos los Consejos Europeos (la reunión de los primeros ministros de los Estados miembros) han tratado el tema migratorio, lo que da una medida de la importancia política que este asunto ha adquirido y de su relevancia para la supervivencia de la Unión.

Mientras tanto, el debate público en torno al tema se caracteriza por una extraordinaria falta de claridad y precisión que dificulta la formulación de políticas que reúnan dos condiciones: ser eficaces y ser aceptadas por el grueso de las sociedades europeas. En este debate se mezclan y confunden varios problemas:

² En el 2019 la inmigración seguía figurando en primer lugar entre las preocupaciones de los europeos, con un 34% de menciones, a pesar de que su relevancia ha decrecido. Eurobarómetro 91, primavera 2019.

³ Véase la encuesta BIE 8, de noviembre de 2018, del Real Instituto Elcano.

- 1.- La reforma del sistema de asilo
- 2.- Las medidas a corto plazo para frenar la llegada de inmigración irregular
- 3.- Las medidas a largo plazo para disminuir la presión migratoria irregular

1. LA REFORMA DEL SISTEMA DE ASILO

La recepción de refugiados y asilados ha sido el tema central en la agenda migratoria europea desde 2014 hasta 2017, pero a partir de ese año se produjo un cambio en la dirección de los flujos (que pasaron a dirigirse a Italia, primero, y a España después, en lugar de a Grecia) y en su composición (con muchos menos refugiados y más inmigrantes económicos). Estas transformaciones, junto con las posiciones adoptadas por el anterior gobierno italiano, con Matteo Salvini al frente de la gestión migratoria, trastocaron completamente la agenda migratoria europea.

La gestión del asilo divide a Europa en tres zonas geográficas y en dos grandes corrientes de opinión que apuestan por políticas contradictorias. Por un lado, la Europa del Este, nacionalista, recelosa ante la pérdida de soberanía sobre la población que supone la imposición de cuotas por parte de la Comisión Europa y contraria a la aceptación de refugiados, especialmente si son musulmanes; por otro, la Europa del Sur, en primera línea de llegada de la inmigración (sea económica o de refugiados), cuyo primer objetivo es corresponsabilizar al resto de la UE en la gestión de estos flujos y específicamente en el reparto de los llegados. En la posición políticamente más extrema de este grupo se encuentra Italia que demanda poner fin al Reglamento de Dublín, según el cual el peticionario de asilo debe permanecer en el primer país por el que entró en Europa (en puridad, en el territorio del Sistema Europeo de Asilo). Por último, los países del Centro y Norte, principal foco de atracción de los solicitantes de asilo, generosos con el refugio en el pasado, pero ahora en fase restrictiva por el cambio en sus opiniones públicas. A estos países llegan "movimientos secundarios", esto es, peticionarios de asilo que, en aplicación de las normas de Dublín, deberían permanecer en Grecia, Italia o España, pero cuyo destino preferido es Alemania u otro de los países que ofrecen mejores perspectivas de empleo y mayores provisiones de bienestar y que albergan ya comunidades numerosas de nacionales de los principales países emisores.

Alemania es el principal destino de estos llamados "movimientos secundarios" por diversas razones, sobre todo porque los peticionarios de asilo prefieren vivir donde ya existen comunidades de su mismo origen que ofrecen redes de apoyo. De esta forma, su generosidad con el asilo en el pasado convierte ahora a Alemania en un polo de atracción de estos movimientos secundarios. Alrededor de 70.000 perso-

nas llegaron a Alemania en 2017 de esta forma, a través de la frontera austriaca, es decir, desde el Sur y el Este. Las normas de Dublín ya prevén que esas personas sean devueltas al primer país en que fueron registradas y la base de datos de huellas dactilares EURODAC permite identificar ese país de entrada. Sin embargo, los procedimientos son largos y complejos, y el resultado es que Alemania solo consigue devolver al año a aproximadamente el 15% de los inmigrantes-asilados llegados en "movimientos secundarios". El gobierno alemán ha perseguido la firma de acuerdos bilaterales con otros Estados europeos para agilizar el proceso de devoluciones. España y Grecia ya los han firmado. Más confusa es la situación respecto a Italia, de la que proceden la mayoría de los "movimientos secundarios" que llegan a Alemania.

También el gobierno francés ha puesto en marcha mecanismos para evitar los "movimientos secundarios". Ya en 2011 se produjeron los primeros conflictos entre Francia e Italia por la salida hacia suelo francés de inmigrantes irregulares llegados desde África a Italia. En la actualidad existe una continua tensión entre ambos países por este motivo, que estalló políticamente por el caso del *Aquarius* en el verano del 2018. Mientras el presidente francés, Emmanuel Macron, acusaba a Italia de cínica por negar el desembarco en sus costas a los rescatados en ese buque, el ministro del Interior italiano, Matteo Salvini, recordaba a Macron que el gobierno francés hace todo lo posible para evitar que lleguen a su suelo los que han sido rescatados en el Mediterráneo y recogidos en Italia. De hecho, ante la vigilancia francesa de los medios de transporte públicos habituales que llegan desde Italia, sobre todo de los trenes, muchos inmigrantes optan por una travesía peligrosa caminando a través de los Alpes para llegar a Francia.

A esta división geográfica y de intereses entre el Este, el Centro-Norte y el Sur se añade otra más difusa y transversal, pero no menos influyente, la que enfrenta a los que perciben estos movimientos migratorios desde la perspectiva de los derechos humanos y la solidaridad con el mundo en desarrollo o en guerra (una posición más frecuente entre el electorado de izquierda y en los medios jurídicos), y los que priman una perspectiva centrada en la defensa del modo de vida, el Estado del Bienestar y el mercado de trabajo europeos (una opción dominante en la derecha). No existe la posibilidad de llegar a un acuerdo que satisfaga a todos.

Mientras tanto, el conflicto político interno provocado por la gestión del refugio ha tenido importantes consecuencias en la UE. La Comisión ha sido desautorizada porque su decisión sobre cuotas obligatorias se ha encontrado con el rechazo frontal de los países del Este, además de con dificultades prácticas de ejecución. Finalmente, las cuotas se han olvidado y la Comisión propone ahora incentivos económicos a los que acojan refugiados. Por otra parte, la llamada "crisis de refugiados"

del 2015 es en buena parte responsable del resultado del referéndum del *brexit*, provocando así la mayor crisis política en la historia de la UE. Y, *last but not least*, esa crisis ha motivado y justifica hasta ahora –junto con la amenaza terrorista en el caso de Francia– la reimposición de controles fronterizos en el interior del espacio Schengen que siguen afectando a buena parte del Centro y Norte de Europa. Alemania, Francia, Dinamarca, Austria, Noruega y Suecia han impuesto controles en sus fronteras terrestres con otros Estados del grupo de Schengen.

2. LAS MEDIDAS A CORTO PLAZO PARA FRENAR LA LLEGADA DE INMIGRACIÓN IRREGULAR

La decisión del gobierno italiano, en junio de 2018, de no permitir el desembarco en su suelo del *Aquarius* ni de ningún otro barco no italiano con inmigrantes rescatados en el Mediterráneo, trastocó completamente la base sobre la que hasta ahora se ha actuado en Europa en este asunto. A partir de esa decisión italiana, el tema central ya no es cómo repartir y atender a los peticionarios de asilo –que son una minoría de los llegados a Italia, alrededor de un 5%– sino qué hacer para evitar las llegadas, o dónde retener a los que llegan, para diferenciar a los que sí tienen probabilidades de obtener asilo de los demás.

La inmigración económica irregular y el refugio/asilo se confunden continuamente en el debate público por un motivo: muchos inmigrantes de motivación económica piden asilo porque ello les concede un tiempo de estancia legal y de protección social. Otros, que sí tendrían posibilidades de conseguir asilo en el país en el que están residiendo, no lo piden allí porque no es allí donde quieren vivir y por eso son contabilizados como inmigrantes económicos. Esto hace difícil algo que, sin embargo, es imprescindible: diferenciar analítica y administrativamente entre ambos tipos de inmigrantes porque sin ello es imposible establecer normas en este terreno.

No existen normas europeas para regular la gestión interna de la migración irregular de motivación económica. No ha habido ningún intento de "comunitarizar" la actuación estatal ante los inmigrantes económicos irregulares que los Estados no pueden devolver a sus países de origen por carecer de acuerdos de readmisión con ellos. En conjunto, la UE solo logra devolver al 38% de los que reciben una orden de expulsión, es decir, más de un 60% de los que llegan de forma irregular y no reciben asilo acaban quedándose en el territorio europeo. Se espera que cada Estado receptor se ocupe de este tipo de migrantes una vez que han llegado a su suelo y que evite su salida hacia terceros Estados, pero, más allá de esto y de la Directiva que penaliza su contratación, no existe ninguna respuesta común respecto a qué hacer con esa inmigración irregular no retornable.

Ante la negativa de Salvini a aceptar el desembarco en puertos italianos de los inmigrantes rescatados en alta mar por barcos no italianos, varios países europeos aceptaron en diferentes ocasiones un reparto de los inmigrantes rescatados. La transición en Italia hacia un gobierno sin la Liga (septiembre 2019) ha facilitado un gesto solidario con Italia y Malta por parte de los dos principales Estados de la UE, Francia y Alemania, con el patrocinio y la inclusión de Finlandia como Estado Presidente de turno del Consejo de la UE. Ese acuerdo, alcanzado en una cumbre en Malta el 23 de septiembre, supone la primera ocasión en que Estados miembros se comprometen de forma voluntaria a un reparto regular de refugiados. Sin embargo, pese a su posible relevancia simbólica, su alcance real es muy pequeño: solo afecta a los solicitantes de asilo que hayan sido rescatados por ONG internacionales, lo que equivale a menos del 10% de los inmigrantes que llegan a Italia o Malta por vía marítima. Por otra parte, el acuerdo solo se refiere al Mediterráneo Central, dejando fuera tanto a Grecia (que en el 2019 se ha convertido de nuevo en el principal punto de entrada de inmigración irregular en la UE) como a España (que fue el principal receptor en 2018).

Las instituciones comunitarias se esfuerzan cada vez más en incorporar la migración a su política exterior, con el objetivo de obtener el apoyo de los Estados de origen y/o de paso (en su mayoría africanos) para combatir las redes de tráfico de personas y para facilitar la devolución y readmisión de los inmigrantes irregulares. Hasta ahora, en este esfuerzo han tenido más éxito los acuerdos bilaterales: el muy criticado de Italia con Libia, que consiguió rebajar a menos de la mitad las llegadas a Italia, o los acuerdos españoles con Marruecos, Argelia, Senegal, Mauritania y otros países costeros de África occidental. La pregunta, a medio plazo, es cuánto esfuerzo y recursos están dispuestos los Estados de la UE a dedicar a este fin. Los Estados africanos necesitan incentivos para esa colaboración, que no es popular en sus sociedades. Lo que demandan es inyección directa en sus presupuestos -en lugar de cooperación en proyectos concretos-, más cooperación en seguridad (donación de medios materiales y formación) y apertura de canales legales de migración. En cuanto a las aportaciones económicas, sean directas o a través de proyectos, lo previsto para África en la propuesta de la Comisión Europea para los próximos años es todavía demasiado bajo (32.000 millones de euros para el periodo 2021-2027, para todo el África subsahariana, más de mil millones de habitantes, el equivalente a 4 euros por habitante y año).

Sabiendo que la devolución es el gran problema que impide un control de los flujos migratorios económicos, varios Estados y el propio Consejo han propuesto la creación fuera de suelo europeo de centros de desembarco donde se procedería a esa diferenciación entre personas con derecho a recibir asilo y personas sin ese derecho, algo que eliminaría un importante incentivo para la inmigración económica irregular. Sin embargo, ningún Estado se ha ofrecido a albergar una de esas plataformas. Todos los norteafricanos, más Albania, han declarado ya que no están dispuestos a ello. Lo mismo ha hecho la Unión Africana. La falta de precisión (¿bajo qué normas y con qué personal operarían esos centros? ¿cómo se garantizaría que los inmigrantes económicos —los que vieran denegada su solicitud de asilo en Europa— fueran devueltos a su país de origen o de paso?) y de incentivos para los eventuales Estados candidatos, han hecho por ahora inviable esta propuesta.

Tampoco ha tenido éxito la propuesta de creación de centros cerrados de clasificación en suelo europeo donde se procedería a la separación entre potenciales receptores de protección e inmigrantes económicos, que deberían ser devueltos. En realidad, ya existen centros nacionales de este tipo, como los españoles Centros de Internamiento de Extranjeros, pero éstos no pueden resolver el problema de la dificultad de identificar y devolver a inmigrantes irregulares económicos sin apoyo de sus Estados de origen.

Otra propuesta, un sustancial reforzamiento de Frontex, se ha encontrado también con reticencias importantes de los Estados mediterráneos, temerosos de una reducción de su soberanía en el control de fronteras sin una clara ventaja en cuanto a la disminución de llegadas: una mayor capacidad de detección de embarcaciones transportando inmigrantes solo se traduce en una disminución del número de llegadas si su devolución está garantizada.

Todo ello vuelve a señalar como prioritaria para la UE la dimensión externa de su política migratoria. Durante años, España ha sido considerada el modelo de éxito en sus relaciones exteriores migratorias con los países de origen y paso, y sus prácticas han inspirado lo esencial del modelo europeo actual, consagrado en el Enfoque Global de la Migración (Global Approach to Migration, GAM, aprobado en 2005, rebautizado en 2011 como Global Approach to Migration and Mobility, GAMM) basado en tres principios: cooperación al desarrollo, cooperación en la lucha contra la inmigración irregular y apertura de canales de migración legal.

3. LAS MEDIDAS A LARGO PLAZO PARA DISMINUIR LA PRESIÓN MIGRATORIA IRREGULAR

Las previsiones demográficas de la División de Población de las Naciones Unidas señalan que prácticamente todo el crecimiento de la población mundial hasta el 2050 se producirá en países en desarrollo y la mitad de él en el África subsahariana, que duplicará su población en las próximas tres décadas, hasta los 2.500 millones de

La gestión de la inmigración en la Unión Europea...

personas. La natalidad se está reduciendo en todo el mundo, pero en esa zona es todavía muy alta y su reducción muy lenta, de modo que no llegará hasta los dos hijos por mujer hasta finales de siglo. La media ahora en el África subsahariana es de 5 hijos por mujer.

Quedan, por tanto, décadas de crecimiento demográfico veloz que, previsiblemente, no va a verse acompañado de un crecimiento económico de semejante intensidad. De hecho, en África subsahariana el crecimiento de la población "se come" el crecimiento de la riqueza. Desde 1950 la riqueza africana se ha multiplicado por 7 pero la riqueza per cápita solo lo ha hecho por 2. En consecuencia, la desigualdad económica entre África y el mundo desarrollado no cesa de aumentar por el crecimiento de su población: En 1950, la renta media per cápita mundial era 2,3 veces la africana. En 2006, 4,3 veces. En 2015, 7,7 veces. Esta desigualdad es la base de la presión migratoria. Las encuestas realizadas en países africanos (la más reciente se debe al Pew Institute) confirman una voluntad de migrar muy extendida, especialmente entre los jóvenes. El grueso de la migración que procede de un país africano es intracontinental, es decir, se dirige a otro país africano, pero EEUU es el destino preferido, seguido de Europa. EEUU resulta muy difícilmente alcanzable, excepto para las élites africanas y sus hijos. Europa, sin embargo, está cerca.

Incluso si milagrosamente la natalidad africana subsahariana se redujera sustancialmente de golpe, la pirámide de edad actual de estas poblaciones es tan joven que su tamaño total seguiría creciendo a un ritmo rápido durante décadas. Mientras tanto, Europa envejece y la falta de jóvenes hace peligrar su sistema de pensiones.

Para hacer posible el encaje entre esos jóvenes que no encuentran un futuro aceptable en África y la necesidad europea de nueva población económicamente activa hace falta un elemento intermedio: la formación. La transformación que se ha producido en la economía europea en las últimas décadas ha reducido muy sustancialmente el porcentaje de empleo de baja cualificación, mientras que la educación sigue teniendo un déficit importante en África Subsahariana. De hecho, en Europa, el paro de larga duración se concentra entre las personas de menor cualificación, precisamente por la desaparición de los puestos de trabajo que solían ocupar en el pasado. La inmigración irregular económica que está llegando en los últimos dos años a Europa, en su mayoría desde África, tiene un encaje difícil en los mercados de trabajo europeo, salvo en posiciones de economía sumergida y explotación intensa. Una gran parte de los que llegan tiene un nivel educativo bajo o muy bajo, mientras que los trabajos intensivos en mano de obra descualificada están desapareciendo en Europa.

Para que los Estados europeos, en solitario o de forma agrupada, ofrezcan a los africanos canales de migración legal que vayan más allá de los actuales, muy restringidos en número y dirigidos a trabajos de temporada en la agricultura, la pesca o la construcción, es necesaria una cooperación dirigida específicamente a la formación, de tal forma que los jóvenes africanos, en números relevantes, puedan integrarse con éxito en los mercados de trabajo europeos. Ya sea de forma directa (creando centros educativos en países africanos, o becando a jóvenes africanos para que se formen en Europa) o indirecta (con apoyos económicos a los Estados), Europa debe diseñar políticas de cooperación educativa con los Estados africanos que permitan a sus jóvenes contribuir mejor al crecimiento económico de sus países y a la vez cursar el tipo de estudios que les facilitarán encontrar un empleo en Europa. En esta línea, la UE y los Estados miembros podrían promover la firma de acuerdos bilaterales con Estados africanos para la implantación de estudios profesionales específicos destinados a sectores con oferta de empleo en Europa.

En conjunto, la Unión Europea y buena parte de sus Estados miembros parecen cada vez más conscientes de que es necesario reforzar la presencia económica y política europea en el continente africano para facilitar un crecimiento económico que ofrezca a sus jóvenes perspectivas aceptables, nuevos canales legales de migración mutuamente beneficiosa, y a la vez para desincentivar la inmigración irregular económica mediante la firma de acuerdos de readmisión.

José Antonio Moreno

Cuestiones pendientes (e imprescindibles) sobre migraciones ante el nuevo período político de la UE



Etude de fleurs. Anna Boch.

La Comisión Europea saliente no ha acertado en lo relativo a la gestión de las migraciones hacia el territorio de la UE. Por tanto, la agenda política de la nueva Comisión debe pasar por la configuración definitiva del sistema europeo común de asilo, que supere la dispersión actual desde una perspectiva protectora y garantista del derecho de asilo y los demás derechos a él inherentes.

El Comité Económico y Social Europeo, como órgano institucional de la UE que articula la sociedad civil organizada, ha elaborado un dictamen aprobado por casi unanimidad, en el que: constata la necesidad de normalizar el hecho migratorio como un factor socioeconómico más de nuestras sociedades complejas; considera que todos los Estados miembros deben ratificar el Pacto Global de Naciones Unidas para una migración segura, ordenada y regular, y reitera su preocupación porque fuerzas políticas de extrema derecha traten de convertir el fenómeno migratorio en un problema que genere crispación y fomente los discursos de odio, creando una UE más dividida y confrontada, incapaz de ofrecer respuestas adecuadas.

Cuestiones pendientes (e imprescindibles) sobre...

A la fecha de cierre de este artículo parece que la nueva Comisión va a separar en dos carteras diferenciadas las políticas migratorias, con las cuestiones de asilo y fronteras por un lado y las específicas de migraciones por otro, que antes —en la Comisión Juncker— abordaba en solitario el señor Avramopoulos.

Pese a los esfuerzos de aceleración de la nueva Presidenta de la Comisión de la UE –señora Von der Leyen– están aún sin confirmar los nuevos comisarios sobre el posiblemente modificado port-folio de migraciones, descrito muy desafortunadamente como *Defender el modelo de vida europeo*, con su titular el griego señor Margaritis Schinas, así como la cartera de Interior a cargo de la sueca señora Ylva Johansson que asumirá la gestión de las fronteras (FRONTEX, Guardia Europea de Fronteras) y las derivadas de la protección internacional (asilo, ECAS...).

A estas alturas se puede decir que la Comisión saliente ha suspendido o –como poco– se ha quedado en blanco en lo relativo a la gestión de las migraciones hacia el territorio de la UE en un periodo histórico marcado por la catástrofe humanitaria derivada de la guerra civil en Siria, con efectos directos en la UE muy especialmente a partir del verano de 2015, con la llegada vía mediterráneo oriental de cientos de miles de personas (sirias, pero no solo) y también –en menor medida– a través de la denominada ruta de los Balcanes (vía Croacia, Hungría).

Se ha hablado equivocadamente de una "crisis de los refugiados" para referirse a dicha fase incandescente entre el verano de 2015 y la primavera de 2016 pero si fue crisis de algo fue una crisis institucional, tanto de los Estados miembros como de la propia UE, que no estuvieron a la altura de la responsabilidad exigida por el cumplimiento adecuado de la normativa internacional basada en la Convención de

Ginebra de 1951, pero tampoco de las tibias directivas UE en vigor en aquellos momentos, ni siquiera traspuestas por algunos Estados miembros.

Si cabe mencionar algo en positivo fue la inmediata reacción y movilización de la sociedad civil, miles de hombres y mujeres particulares, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones varias, etc., que a lo largo y ancho de la UE se comprometieron activamente en la acogida de las personas que llegaban huyendo: incluso a día de hoy, el papel de la sociedad civil resulta imprescindible en el ámbito del rescate marítimo, por poner solo un ejemplo.

Es esa sociedad civil la que ha salvado la dignidad de la UE con su plasmación activa de los principios y valores de la UE contenidos en el artículo 2 TUE, los cuales sí que son los que deben configurar ese "modelo de vida europeo"¹.

Precisamente el referido fracaso político e institucional –y fundamentalmente, humanitario– de la UE generó la presentación por la Comisión de una nueva agenda de migraciones en 2015 a desarrollar, especialmente en materia de asilo, con la propuesta en otoño de 2015 e invierno de 2016 de dos paquetes de medidas para configurar definitivamente el Sistema Común Europeo de Asilo (ECAS, en sus siglas en inglés) que esperaba superase de una vez por todas el denominado "sistema de Dublín" (actualmente en vigor).

El referido "sistema de Dublín" (por basarse en el Convenio de Dublín) desde el punto de vista de la recepción y acogida de solicitantes de protección internacional, prioriza una perspectiva meramente geográfica sin contar con la equidad ni con la solidaridad en la distribución *intra* UE de dichos solicitantes.

Dicho extremo se agrava por el hecho de la negativa de algunos países UE –especialmente el denominado *Grupo de Visegrado*², pero no solo– a recibir y acoger ni un solo solicitante. Ello supone en la práctica que países que sean frontera exterior de la UE (esto es, fundamentalmente Grecia, Italia y España) asuman de manera casi íntegra no solo la llegada sino también la recepción y acogida.

¹La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres. Artículo 3.

² Polonía, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

Hemos de recordar el mandato expreso contenido en el artículo 78 del Tratado de la UE, que dispone que la UE desarrollará una política común de asilo y –a tal fin– debe proponerse un verdadero sistema común y obligatorio para todos los Estados miembros que armonice todas las legislaciones nacionales o –en su defectohaber introducido al menos un sistema común de reconocimiento mutuo de las decisiones en materia de asilo entre todos los Estados miembros de la UE. Ello permitiría un verdadero Sistema Común Europeo de Asilo (ECAS). De lo contrario, no podrán evitarse los llamados "movimientos secundarios", por los que las personas en busca de protección internacional se desplazan a los países que ofrecen las mejores condiciones en la UE.

La conclusión lógica de este sistema disfuncional es –por tanto– la existencia de los referidos "movimientos secundarios", que significan el desplazamiento de solicitantes de asilo del país receptor (esto es, de llegada según el sistema de Dublín) hacia países que ofrezcan unas mejores condiciones de acogida desde el punto de vista de la protección internacional.

La Comunicación de la Comisión –abril de 2016– constata que el sistema de Dublín no fue concebido para garantizar un reparto de responsabilidad sostenible, equitativo y eficaz en relación con los solicitantes de protección internacional en toda la UE. El denominado "sistema de Dublín" no ha funcionado adecuadamente ni tampoco de forma homogénea: la experiencia de los últimos años ha demostrado que, en caso de flujos migratorios masivos, un número limitado de Estados miembros tiene que examinar una mayoría de solicitudes de protección internacional, lo que lleva en ocasiones al incumplimiento creciente de las normas de asilo de la Unión Europea.

El CESE considera imprescindible una reforma eficaz y efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (ECAS) y una mejora de las vías legales de acceso a la Unión Europea, desde la perspectiva del respeto a los derechos de las personas que sufren persecución.

En esa línea debería proponerse un verdadero sistema común y obligatorio para todos los Estados miembros que armonizase todas las legislaciones nacionales o –en su defecto– introducir al menos un sistema común de reconocimiento mutuo de resoluciones en materia de asilo entre todos los países miembros de la UE que permitiera un verdadero Sistema Común Europeo de Asilo (ECAS).

Por lo tanto, en el ámbito del asilo, la agenda política de la UE debe pasar necesariamente por la configuración definitiva en este periodo del ECAS a fin de superar

no solo el voluntarismo —mejor o peor— de los Estados de la UE ante los flujos de personas en busca de protección sino superar también la dispersión que supone la existencia de tantos sistemas de asilo como países miembros de la UE, y todo ello desde una perspectiva protectora y garantista del derecho de asilo y todos los demás derechos a él inherentes.

En el ámbito –aún más complejo, si cabe— de las migraciones socioeconómicas, es necesario que la UE se mire en el espejo de las Naciones Unidas: así, el pasado mes de diciembre de 2018 la Asamblea general de Naciones Unidas aprobó el **Pacto Global para una migración segura, ordenada y regular.**

Evidentemente, dicho Pacto no fue improvisado sino que viene a concluir un largo trabajo emanado de dos iniciativas previas: por un lado, la *Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible*, que han hecho suya los Estados miembros de la UE y que plantea un enfoque estratégico compartido³. Por otro, la *Declaración de Nueva York sobre personas migrantes y refugiadas*, que recoge la voluntad política de los líderes mundiales para salvar vidas, proteger los derechos humanos y compartir responsabilidades de la gestión migratoria a nivel mundial y aprobada por todos los Estados miembros.

En el ámbito del Comité Económico y Social Europeo (CESE) como órgano institucional de la UE que articula la sociedad civil organizada de los –hasta ahora– 28 Estados miembros, CCOO decidimos proponer al respecto la elaboración de un dictamen de iniciativa (sin que mediara petición ni de la Comisión ni del Parlamento) precisamente por dos motivos:

- Abrir un debate constructivo, sereno y proactivo en el marco institucional de la UE, dado que desde la aprobación del Acuerdo ningún movimiento, debate o iniciativa ni política ni institucional a escala UE se han producido.
- 2. Desplegar un esfuerzo pedagógico para comenzar a hablar de la migración desde una perspectiva de **normalización** de una realidad social, económica y laboral ordinaria y alejarla de discursos tremendistas, cuando no directamente criminalizadores y falsarios: en definitiva, intentar fomentar un cambio de narrativa respecto al tratamiento de las migraciones.

Con ello el CESE es consciente de que los discursos políticos de extrema derecha sobre los flujos migratorios fomentan actitudes xenófobas e intolerantes y considera

³COM(2016) 0739 final.

Cuestiones pendientes (e imprescindibles) sobre...

que una política de migración global y común de la UE sería el mejor argumento para aplacar los "temores" inducidos sobre los ciudadanos europeos.

El dictamen fue aprobado por casi unanimidad el pasado día 25 de septiembre y en nuestras conclusiones el CESE constata la falta de avance en la consecución de una política común de migración por parte de la UE, lo cual debilita la solidaridad entre los Estados miembros, al tiempo que afecta al debido cumplimiento de las responsabilidades derivadas del Derecho internacional.

En contra de la visión reduccionista de algunos Estados miembros de la UE, resaltamos que las Naciones Unidas asumen que la gestión de las migraciones debe ser abordada de forma multilateral, pues resulta inviable una visión unilateral y unidireccional para gestionarlas: por ello, el Pacto⁴ para una migración segura, ordenada y regular es un acuerdo que recoge algunas líneas prioritarias para el diálogo y la gestión global en materia migratoria.

A fin de deshacer posiciones enrocadas y demagógicas, nuestro esfuerzo en el dictamen fue demostrar que el contenido del Pacto encaja plenamente en el artículo 2 del Tratado de la Unión Europea, que recoge —como valores principales— el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Además los 23 objetivos del Pacto no vienen a ser sino cuestiones ya abordadas políticamente por la UE —eso sí, con mayor o menor éxito— en su enfoque migratorio.

El CESE señala que el Pacto sitúa la cuestión de la migración y el asilo en el ámbito internacional y con carácter multilateral, con el objetivo de promover una mayor colaboración y diálogo entre los países de origen, destino y tránsito de los flujos migratorios, a fin de promover una migración ordenada, segura y regular.

Asimismo, el CESE recuerda que el Pacto Mundial es un instrumento no vinculante que no genera ninguna obligación nueva para los Estados miembros de la UE, y cuyo contenido desarrolla plenamente los principios y valores de la Unión Europea. Evidentemente el desarrollo ya fijado de dicho Pacto, con la Red Internacional de Migraciones y el Foro Mundial de NNUU para las Migraciones previsto para 2022, generará sin duda usos, costumbres y prácticas que contribuirán a crear un estándar mínimo internacional.

⁴ Resolución NNUU 73/195.

El CESE lamenta que el Pacto no se haya aprobado por todos los Estados miembros y considera que hubiera sido una excelente oportunidad para avanzar en construir una voz única de la UE sobre las migraciones en el escenario global. Estima, asimismo, necesario que todos los Estados miembros de la UE ratifiquen el Pacto, al tiempo que recomienda que la UE explicite y desarrolle los objetivos del mismo a través de los mecanismos oportunos. Al tiempo, el CESE considera interesante explorar las posibilidades de nuestra participación en el proceso de consultas y negociaciones intergubernamentales que llevarán al desarrollo del *International Migration Review Forum (IMRF)*, que será el instrumento de Naciones Unidas para el seguimiento del Pacto Mundial.

Expresamente se reconoce el esfuerzo de la ciudadanía, interlocutores sociales y organizaciones de la sociedad civil de la UE que, a través de su compromiso y actividad, han demostrado el cumplimiento efectivo de los valores de la UE y, por ende, de los objetivos del Pacto, superando la parálisis institucional y la incapacidad para afrontar la catástrofe humanitaria, especialmente a partir del verano de 2015.

Finalmente queríamos reiterar –pues ya se ha expresado en anteriores ocasiones— nuestra preocupación porque fuerzas políticas de extrema derecha traten de convertir el fenómeno migratorio en un problema que genere crispación y fomente los discursos de odio, creando una UE más dividida y confrontada que no sea capaz de ofrecer propuestas adecuadas.

Sorprendentemente —o no— el paso político más contundente al respecto se ha dado con la propuesta de endurecimiento de la Directiva de 2008/115 sobre repatriaciones (expulsiones) también conocida como "Directiva de la vergüenza" por las más que discutibles medidas jurídicas que establecía para con los extranjeros en situación irregular en territorio de la UE: al respecto, el CESE muestra su preocupación por la disparidad de criterios en gestión de las migraciones por parte de los Estados miembros de la UE y especialmente respecto al tratamiento de los migrantes en situación irregular, lo cual genera inseguridad jurídica y desigualdad de trato.

El CESE considera que para justificar esa reforma más restrictiva la Comisión debería haber aportado datos, o al menos estimaciones, sobre el nivel de aplicación de la Directiva anterior y sobre su nivel de aplicabilidad, así como sobre el grado de control de la eficacia de su aplicación, las principales dificultades a las que se ha enfrentado en sus años de vigencia y el grado de cumplimiento por parte de los distintos Estados miembros, extremo que no se ha realizado por lo que es exigible la autocrítica.

Cuestiones pendientes (e imprescindibles) sobre...

Cabe pues denunciar la insistencia en la visión más securitaria y –por ende, represiva– de la UE respecto a la cuestión migratoria que parece solo fijarse en elementos policiales para facilitar un supuesto CONTROL de la inmigración en detrimento de una visión integral de la misma que facilite la GESTIÓN desde una perspectiva normalizadora con un enfoque sociolaboral.

El colofón de todo ello se puede sintetizar en:

- 1. La necesidad de normalizar el hecho migratorio como un factor socioeconómico más en el ámbito de sociedades complejas, como lo son de las de los Estados miembros de la UE, y -en esta línea- desarrollar instrumentos de pedagogía social que faciliten el cambio de narrativa desde una percepción negativa de las migraciones como factores de riesgo social a la apreciación de la realidad migratoria desde la normalización.
- Configurar, de una vez por todas, un sistema común europeo de asilo (ECAS) que facilite un enfoque único, obligatorio y protector del derecho de asilo en toda la UE.
- Con la vista puesta en el marco de las NNUU proporcionado por el Pacto Mundial, explorar mecanismos de recepción de flujos migratorios laborales en la UE en función de las necesidades del mercado de trabajo.

Mari Cruz Vicente

El Semestre Europeo en España. Prioridades y retos desde una perspectiva sindical



Chaumière en Flandre. Anna Boch.

"La Confederación Europea de Sindicatos viene insistiendo en la necesidad de adoptar formas concretas de participación de las organizaciones sindicales y cimentar el derecho a participar en el Semestre Europeo a través de normalizar el diálogo social, con capacidad decisoria y pleno acceso a toda la información que posibilite poder presentar alternativas o contrapropuestas que tengan en cuenta las necesidades reales de las y los trabajadores europeos (...) apostando por un desarrollo negociado de un sistema europeo de relaciones laborales."

1. EL SEMESTRE EUROPEO

S frecuente escuchar que Europa se ha construido en base a las crisis, pero también es cierto que nunca ha vivido un momento de policrisis como el actual. Crisis económica; migratoria; climática; *brexit*; crisis social y sobre todo una crisis de legitimidad, como consecuencia de las respuestas –las políticas mal llamadas de austeridad– que se han dado una y otra vez, a pesar de los resultados negativos que han tenido para los trabajadores y trabajadoras y la ciudadanía europea.

Atendiendo solo a la crisis financiera, cuyo estallido se produjo en el año 2008, se puso en evidencia las carencias del proceso de integración europea y se constató el fracaso de la gobernanza económica tal y como se había concebido hasta la fecha. La Unión Europea (UE) no tenía previsto en los Tratados de Funcionamiento de la UE (TFUE) mecanismos para hacer frente a la crisis, y el Banco Central Europeo (BCE) podía financiar la deuda de los bancos pero no de los Estados miembros.

A partir de aquí, a lo largo de los años siguientes se ponen en marcha diferentes regulaciones para la supervisión común de las politicas económicas y el control presupuestario, una **nueva gobernanza europea** que incluye, entre otras, el denominado **Semestre Europeo**. Los efectos de estas reglas se han visto incluso en cambios constitucionales, como en el caso de España con la modificación del artículo 135 de la CE, donde las medidas sociales y laborales han quedado sometidas a la sostenibilidad de las finanzas públicas y la reducción del gasto público. Dichas regulaciones inciden sistemáticamente en dos aspectos: la puesta en marcha de reformas estructurales que, bajo el paraguas de la excepcionalidad del momento, han venido con vocación de quedarse, y las ayudas –algunos fondos europeos– que se han condicionado al cumplimiento de estas reglas.

En paralelo, y como continuidad de la estrategia de Lisboa, se estableció para el periodo 2010-2020 la Estrategia *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador,* que establece cinco objetivos principales:

- Alcanzar una tasa de empleo mínima del 75% para la población entre 20 y 64 años.
- Invertir un 3% de Producto Interior Bruto en la investigación y el desarrollo.
- Reducir al menos en un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero.
- Reducir la tasa de abandono escolar a menos del 10% y aumentar hasta al menos el 40% la tasa de titulados de la enseñanza superior.
- Reducir en 20 millones el número de personas que viven por debajo del umbral de la pobreza o en riesgo de exclusión social.

"Estos objetivos reciben el apoyo de siete iniciativas emblemáticas a escala europea y en los países de la UE". "A escala europea, el mercado único, el presupuesto de la UE y la política exterior europea son motores para alcanzar los objetivos de la Estrategia Europa 2020".

"La aplicación de esta estrategia se realiza en el marco del **Semestre Europeo**", a través "de grandes orientaciones de política económica de los países de la UE y la UE y de orientaciones para la política de empleo de estos países".

Sin poner en duda la ambición de esta Estrategia, sin embargo no ha ido acompañada de una dotación económica suficiente y el presupuesto de la UE para el periodo 2014-2020 ya supuso un recorte respecto a los anteriores Marco Financiero Plurianual.

Entrando ya en el **Semestre Europeo**, y dada su complejidad y el volumen de documentación que genera, es preciso dedicar un espacio para explicar su funcionamiento.

Como decía anteriormente se incluye dentro de la nueva gobernanza europea, donde se establece a partir de 2010 y es un sistema de control, seguimiento y coordinación de las políticas presupuestarias desde la perspectiva de la Unión Europea y de los diferentes Estados miembros. Esta herramienta permitió a la UE reunir dos aspectos de la gobernanza que antes actuaban de forma independiente, la supervi-

El Semestre Europeo en España...

sión fiscal y la coordinación temática bajo las directrices integradas en la Europa 2020.

Como veremos a continuación, las decisiones –políticas– finales recaen en el Consejo debido al diseño institucional de la UE y su componente intergubernamental, con papeles de elaboración técnica y complementario de la Comisión y totalmente subsidiario del Parlamento Europeo.

Básicamente el Semestre Europeo hace referencia al ciclo de los 6 primeros meses del año, aunque en la realidad abarca prácticamente todo el año, ya que los primeros informes elaborados por la Comisión se presentan en el mes de noviembre y son:

- Pronóstico económico de otoño.
- Encuesta anual de crecimiento, donde se identifican las prioridades económicas y sociales para la UE y sus Estados miembros para el año próximo.
- Informe de mecanismo de alerta: se identifican los países que pueden verse afectados por los desequilibrios económicos y para los cuales la Comisión debe llevar a cabo un análisis más detallado.
- Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento con el informe conjunto sobre empleo: analiza el empleo y la situación social en Europa y las respuestas políticas de los gobiernos nacionales.
- Recomendación de la Comisión para la zona euro: aborda cuestiones críticas para el funcionamiento del área de la moneda única y sugiere medidas concretas que los gobiernos nacionales pueden implementar.
- Opinión de la Comisión sobre proyectos de planes presupuestarios.

Tras reuniones bilaterales con los Estados miembros, entre diciembre y enero el Consejo adopta las recomendaciones y conclusiones de la zona euro sobre la encuesta anual de crecimiento y el mecanismo de alerta. Al mismo tiempo, los países adoptan sus presupuestos.

En febrero se presentan los informes por país, con la agenda de reformas y desequilibrios que queda recogida en el paquete de invierno del Semestre Europeo (Evaluación anual de la situación económica y social de los Estados miembros).

En marzo, el Consejo Europeo debate y aprueba el programa de reforma económica y política fiscal, que los jefes de estado y de gobierno se comprometen a cumplir en sus países.

En abril cada Estado miembro presenta a la Comisión Europea y a los demás estados su Programa Nacional de Reformas (PNR), en el que establecen sus programas de reforma estructural, las medidas preventivas para promover el crecimiento económico y la creación de empleo en el marco de la Estrategia Europa 2020. También los países de la zona euro presentan su plan de estabilidad, así como los de convergencia el resto de países.

En mayo la Comisión propone recomendaciones específicas por país y se dan a conocer en el paquete de primavera del Semestre Europeo; estas se discuten y aprueban en el Consejo.

Estas orientaciones han de ser tenidas en cuenta por todos los Estados miembros a la hora de confeccionar los presupuestos del año siguiente, de los que han de informar a la Comisión Europea durante el otoño.

Mientras tanto, durante todo este periodo el Parlamento Europeo establece un diálogo sobre la encuesta anual de crecimiento (noviembre-diciembre) y en febrero vota una resolución sobre dicha encuesta.

Si hacemos un repaso somero de la evolución del Semestre Europeo, a lo largo de sus primeros años de aplicación nos encontramos con una constante que son las reformas estructurales, donde las más significativas son: las reformas del mercado de trabajo –en la UE se han llevado a cabo en este periodo cerca de 400 reformas laborales (dato aportado por Raymond Torres)— cuyo objetivo fundamental ha sido la desnaturalización y descentralización de la negociación colectiva y la devaluación de los salarios; la reducción de las prestaciones por desempleo o de protección social, y las reformas de pensiones con la revisión de la edad de jubilación y el factor de sostenibilidad.

Todas estas medidas y otras cuantas más, vinculadas al modelo económico dominante, han implicado que hayan crecido de forma significativa los desequilibrios territoriales, la pérdida de cohesión social, el aumento de la pobreza y un crecimiento exponencial de la desigualdad, que ha significado la segunda de las crisis que caracterizan este periodo: una grave crisis social. El deterioro social significa en términos políticos desafección y posibilita, como estamos viendo, el crecimiento de nuevos

El Semestre Europeo en España...

tipos de autoritarismo de derechas, que sin presentar un programa económico alternativo, canalizan la indignación generada hacia las personas migrantes y no solo de terceros países.

En 2013 la UE alcanzó el triste récord de tener el nivel de aceptación popular más bajo y la expresión que recorría los pasillos de Bruselas: "Quizás hemos salvado el euro a costa de sacrificar Europa", ponía de relieve la necesidad de impulsar otro tipo de medidas más allá de las económicas.

En noviembre de 2017 se presenta un conjunto de 20 medidas acordadas por las tres instituciones de la UE (Comisión, Consejo y Parlamento) –acuerdo interinstitucional– que pretende impulsar los derechos sociales para la ciudadanía europea. Es el conocido como "pilar europeo de derechos sociales", o de forma más coloquial el "pilar social".

Los enunciados de este "pilar social" son ambiciosos, pero el problema reside en cómo se van a poner en marcha y con qué herramientas cuenta la Comisión para conseguir que los Estados miembros las lleven a cabo. En este sentido, la incorporación de indicadores sociales para el semestre europeo de 2019 es un paso significativo pero insuficiente. Tal y como queda recogido en el Estudio prospectivo anual sobre crecimiento: "A escala de la UE, las prioridades son profundizar el mercado único, culminar la arquitectura de la unión económica y monetaria (UEM), e impulsar los principios establecidos en el pilar europeo de derechos sociales". Como se ha señalado por diferentes autores y por la propia Confederación Europea de Sindicatos, para alcanzar una cierta armonización en el cumplimiento de este pilar social se han de condicionar las ayudas europeas como se ha hecho con los indicadores económicos. La palabra clave es *condicionalidad*, para alcanzar consensos normativos, estímulos institucionales e inversiones económicas y convertirse en una referencia de políticas públicas; es decir, solo falta la voluntad política para llevarlo a cabo.

2. LA PARTICIPACIÓN SINDICAL EN EL SEMESTRE EUROPEO Y LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) recoge en diferentes artículos la importancia y el papel del Diálogo Social, rasgo que identifica, entre otros, al Modelo Social Europeo.

Los artículos más relevantes para lo que nos ocupa son:

Artículo 151: "La Unión y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, **el diálogo social**, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones".

Artículo 152: "La Unión reconocerá y promoverá el papel de los interlocutores sociales en su ámbito, teniendo en cuenta la diversidad de los sistemas nacionales. Facilitará el diálogo entre ellos, dentro del respeto de su autonomía".

Los artículos 154 y 155, asimismo, regulan **la consulta a los agentes sociales y el diálogo social** entre los interlocutores sociales en el ámbito de la Unión Europea.

Y así podría seguir citando artículos que recogen el papel del diálogo social y de los interlocutores sociales a nivel europeo y también para los Estados miembros sobre la base del respeto a "las prácticas nacionales".

Pero la realidad ha sido muy distinta; durante el periodo 2010-2013 la ausencia de voluntad política a la hora de establecer mecanismos de participación de los interlocutores sociales, en el ciclo anual de planificación económica, fue total. A partir de ese año la Comisión comenzó a matizar su actitud para propiciar una cierta participación de los sindicatos y organizaciones empresariales, vinculando el diálogo social con el Semestre Europeo.

Con la llegada de Juncker a la presidencia de la Comisión se manifesta, al menos retóricamente, la voluntad de relanzar el diálogo social, y aunque no se constatan cambios relevantes, los informes que conforman el Semestre Europeo –y otros– pretenden favorecer la consulta y el debate. Por primera vez en 2015, en el informe anual de crecimiento, se recogió de forma expresa la necesidad de fortalecer el papel de los agentes sociales en la gobernanza económica, tanto a escala europea como nacional, y en el último estudio prospectivo y en el informe anual de empleo queda recogido que "un diálogo social eficaz es un elemento clave de la economía social de mercado europea". Ayuda a reforzar la cohesión social y a reducir los conflictos en la sociedad, en beneficio tanto de las personas trabajadoras, como de los

El Semestre Europeo en España...

ámbitos empresariales y los gobiernos. "La participación de los interlocutores sociales en la preparación de las reformas puede mejorar su diseño y aplicación, aumentar el sentimiento de apropiación por parte de los ciudadanos y, en último término, propiciar unos mejores resultados socioeconómicos".

Asimismo, "la Comisión mantiene consultas periódicas con los interlocutores sociales y ha invitado a los Estados miembros a ser más receptivos a las contribuciones de los interlocutores sociales nacionales".

Independientemente de las declaraciones, sindicalmente se ha transitado por un proceso en el que, partiendo de la práctica exclusión de los interlocutores sociales europeos, se pasó a una situación en la que se informaba y se consultaba, pero en ningún momento se ha dado el salto necesario a la participación real, a poder incidir en las propuestas y en las decisiones finales, con lo que el impacto de las proposiciones, sobre todo las que provienen del ámbito sindical, ha sido escaso sobre la gobernanza económica y en las decisiones del Semestre Europeo.

La Confederación Europea de Sindicatos viene insistiendo en la necesidad de adoptar formas concretas de participación de las organizaciones sindicales y cimentar el derecho a participar en el Semestre Europeo a través de normalizar el diálogo social, con capacidad decisoria y pleno acceso a toda la información que posibilite poder presentar alternativas o contrapropuestas que tengan en cuenta las necesidades reales de las y los trabajadores europeos, en un mundo cambiante y en un proceso de transformación de gran calado, que afecta ya —y va a seguir afectando en mayor medida— al empleo y su calidad, a la economía, a las formas de producir y a la necesidad de formación constante y de democratizar el mundo del trabajo y las transiciones que en él se producen, apostando por un desarrollo negociado de un sistema europeo de relaciones laborales.

En España, y el resto de los Estados miembros, todo lo anterior se resume –básicamente– en el Plan Nacional de Reformas (PNR) que se presenta en el mes de abril y concreta las propuestas y reformas estructurales que cada Estado miembro va a llevar a cabo para promover el crecimiento y el empleo, en consonancia con la estrategia 2020. Los PNR presentados serán evaluados y coordinados dentro del Semestre Europeo como ya se ha apuntado.

Siguiendo el calendario del Semestre Europeo, la elaboración del PNR ha de contar con la participación de los interlocutores sociales "según las prácticas nacionales", lo que implica –en el caso de España– un proceso que va más allá de un

mero mecanismo de consulta como el que ha planteado el Gobierno, poniendo de relieve que las dificultades que existen en el ámbito europeo para participar de forma efectiva en la gobernanza económica se pretenden trasladar al ámbito nacional.

El Gobierno de España se comprometió públicamente durante la pasada Revisión Multilateral del Diálogo Social, llevada a cabo por el Comité de Empleo (EMCO) el pasado 21 de noviembre 2018, a presentar un protocolo de participación de los agentes sociales en el Plan Nacional de Reformas. Compromiso que no se ha cumplido, lo que llevó a las organizaciones sindicales CCOO y UGT a la elaboración de una propuesta de Protocolo de Participación en todas las etapas del ciclo del Semestre Europeo que remitió al Gobierno en febrero de 2019, sin que se haya producido respuesta alguna por parte del mismo.

La necesidad de un protocolo responde a la deficiente implicación en el Semestre que hasta la fecha, tanto la Comisión Europea como la revisión multilateral llevada a cabo por parte del Comité de Empleo (EMCO), han constatado en los últimos ejercicios para el caso español. El Protocolo sugerido tiene como objetivo cumplir los principios de pertinencia, diálogo, nivel adecuado de interlocución y en plazo razonable. Estas cuatro condiciones han sido propuestas por la Confederación Europea de Sindicatos, aceptadas por la Comisión Europea y se consideran imprescindibles para reconocer que se da de manera efectiva un proceso de participación. Se aplican especialmente al examen de la implicación en el Programa Nacional de Reformas (PNR), característico del Semestre, pero también de otros procesos sujetos de Diálogo Social en los que han de tomar parte los agentes sociales.

Esta ausencia de compromiso por parte del gobierno ha conllevado a que, como ya se ha hecho en alguna otra ocasión, hayamos procedido de forma conjunta ambos sindicatos a no presentar observaciones ni propuestas al PNR, haciendo constar nuestra posición y los motivos de tal decisión ante el Ministerio de Economía y Empresa, así como ante la Comisión Europea.

No obstante, considero necesario plantear las líneas generales de las aportaciones que desde el sindicato pretendíamos realizar sobre la propuesta de contenidos del PNR 2019. Se basan en el desarrollo de la Agenda del cambio y se añaden las siguientes consideraciones:

 Introducción de la Agenda 2030, que avance desde el enfoque de la Estrategia Europa 2020 a la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

El Semestre Europeo en España...

- Inclusión del Pilar Europeo de Derechos Sociales: debe incluirse en el PNR un examen de las medidas adoptadas en este ámbito.
- Actuaciones en materia de género y perspectiva de género: deben incluirse de forma transversal en todo el texto.
- Incorporar reflexiones sobre: el futuro de la Unión Económica y Monetaria (UEM); tipos de empresas; reforzar el sistema de protección social y protección por desempleo; el desarrollo del estado de bienestar y examinar iniciativas sobre un ingreso mínimo vital; sistema financiero, que sigue manteniendo un riesgo sistémico devenido del aumento de la concentración de entidades.
- Desarrollo del tejido productivo; regulación fiscal; crecimiento de las PYMES.

En cualquier caso, en el PNR debería aparecer con claridad qué propuestas son fruto del diálogo social, y por tanto cuentan con el respaldo de los interlocutores sociales, y cuáles no.

3. PREPARANDO EL FUTURO: MARCO FINANCIERO PLURIANUAL 2021-2027

En el paquete de primavera del Semestre Europeo, presentado por la Comisión en junio, donde se formulan las recomendaciones específicas por país, se incluye: "poner una mayor atención en la identificación y priorización de las necesidades de inversión a nivel nacional y la de prestar especial atención a las disparidades regionales y territoriales. Este objetivo está en consonancia con el análisis exhaustivo de las necesidades y obstáculos en materia de inversión detectados para cada estado miembro en los informes por país publicados a principios de este año y debe servir para dar prioridad a la utilización de los fondos de la UE en el próximo presupuesto a largo plazo de la UE o en el marco financiero plurianual 2021-2027".

Para España, las orientaciones de inversión se componen de 5 objetivos estratégicos:

 Una Europa más inteligente: una transformación industrial innovadora e inteligente.

- Una Europa más verde y con bajas emisiones de carbono: una transición energética limpia y equitativa; inversión verde y azul, economía circular; adaptación al cambio climático y prevención de los riesgos.
- 3. Una Europa más conectada: movilidad y conectividad regional en materia de tecnologías de la información y la comunicación.
- 4. Una Europa más social mediante la aplicación del pilar europeo de derechos sociales.
- Una Europa más próxima a sus ciudadanos, que fomente el desarrollo integrado y sostenible de las zonas urbanas, rurales y costeras y las iniciativas locales.

En estos objetivos, los términos productividad, competitividad, apoyo a las empresas, emprendedores, adquisición de competencias, se repiten, mientras que no hay ninguna referencia a procesos de diálogo social, negociación colectiva, participación de los interlocutores sociales, etc. Como estos objetivos, que en su enunciado podemos compartir, estarán incluidos en las próximas recomendaciones por país y formarán parte del Semestre Europeo, tendremos que reforzar la participación sindical en la concreción y puesta en marcha de dichos objetivos.

De forma más inmediata tendremos que ver el desarrollo de la Agenda Estratégica 2019-2024 y el papel de la nueva Comisión Europea, cuyas declaraciones iniciales, a la espera de la aprobación de los comisarios, apuntan en la dirección de impulsar una mayor agenda social, con la elaboración del Plan de Acción para la aplicación del Pilar Social, y dar prioridad a las relaciones con los interlocutores sociales para fortalecer el Diálogo Social.

Esperemos que esta vez superemos las grandes declaraciones y los elocuentes enunciados y se abra camino la Europa de los derechos, y se utilice el Semestre Europeo para construir un semestre social en beneficio de los trabajadores y trabajadoras y la ciudadanía europea.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAEZA SANJUÁN, Ramón (2017): "El diálogo social europeo: una guía". Madrid, Fundación 1 de Mayo.

El Semestre Europeo en España...

- BORRELL, José (2013): "Cómo la crisis cambia Europa". Economistas frente a la crisis, en:
 - https://economistasfrentealacrisis.com/como-la-crisis-cambia-europa-por-jose-borrell-miembro-de-economistas-frente-a-la-crisis/
- COMISIÓN EUROPEA [COM(2010) 2020 final]: Comunicación de la Comisión de nominada *Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*
- COMISIÓN EUROPEA [COM(2019) 509 final]: Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España
- COMISIÓN EUROPEA (2019): Paquete de invierno del Semestre Europeo: examen del progreso de los Estados miembros en cuanto a las prioridades económicas y sociales. Comunicado de Prensa 27 de febrero.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): Paquete de primavera del Semestre Europeo 2019: la Comisión formula recomendaciones a los Estados miembros en favor de un crecimiento económico sostenible, integrador y a largo plazo. Comunicado de Prensa 5 de junio.
- COMISIÓN EUROPEA (2019): Comunicación de la Comisión sobre la *Evaluación* de los avances en lo que respecta a las reformas estructurales y la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, y resultados de los exámenes exhaustivos conforme al Reglamento (UE) nº 1176/2011. Anexo D: Orientaciones de inversión sobre la financiación de la política de cohesión 2021-2027 para España.
- PÉREZ DEL PRADO, Daniel (2017): "El impacto del Semestre Europeo en el ámbito sociolaboral". XXVII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Madrid, Ed. Cinca.
- PROPUESTA CONJUNTA CCOO-UGT 26/02/2019. Contenidos a incluir en el PNR 2019.
- ROJO TORRECILLA, Eduardo (2019): "Semestre Europeo. Prioridades económicas y sociales de los Estados de la UE y notas sobre los contenidos laborales y de la protección social del Informe sobre España 2019", en:
 - http://www.eduardorojotorrecilla.es/2019/03/semestre-europeo-prioridades-economicas.html

Apuntes

15 PRIORIDADES DE LA CES PARA EL NUEVO MANDATO DE LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA*

^{*}Versión actualizada tras la reunión del Comité Ejecutivo celebrada el 22 de octubre de 2019, que puede ser revisada.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) representa a 45 millones de trabajadores de 90 sindicatos nacionales de 38 países europeos y 10 federaciones sindicales sectoriales europeas. Presenta las siguientes prioridades para el nuevo mandato de las instituciones de la UE, en particular el nuevo programa de trabajo de la Comisión y la agenda estratégica para los próximos cinco años.

STAS prioridades se dirigen a las instituciones europeas y nacionales, a los interlocutores sociales y a las partes interesadas, con el fin de construir una cooperación para un futuro más justo para Europa, basado en la democracia y la justicia social, en transiciones justas, en empleos de calidad, en mejores condiciones de trabajo y en salarios más elevados.

1. El futuro de Europa y la democracia

Construir alianzas europeas para la democracia, con la participación de los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil, junto con representantes políticos e institucionales.

Garantizar la plena participación de los interlocutores sociales en la anunciada Conferencia sobre el Futuro de Europa y en cualquier otra consulta y propuesta relacionada con el Futuro de Europa, el Estado de Derecho y las posibles reformas constitucionales y cambios en el Tratado, incluido un papel más destacado para el Parlamento Europeo y la extensión del voto por mayoría cualificada, respetando plenamente las negociaciones y acuerdos autónomos de los interlocutores sociales.

Todas estas iniciativas deberían tener como objetivo lograr un Contrato Social Europeo renovado, un Protocolo de Progreso Social y un diálogo social y una democracia más fuertes en el trabajo a todos los niveles, al tiempo que se garantiza que todas las políticas de la UE respeten la sostenibilidad social y medioambiental.

2. Gobernanza económica

Lanzar un plan extraordinario de inversión pública y privada para la creación de empleo de calidad, mediante la implementación de una capacidad fiscal que permita la inversión pública y la inversión en servicios públicos.

Reformar el marco de la política económica europea para promover una mayor inversión pública y privada, lograr una convergencia económica al alza entre los Estados miembros y aumentar la cohesión económica y social al tiempo que se cumplen los objetivos climáticos.

Mejorar el Pacto Europeo de Estabilidad y Crecimiento, la gobernanza de la UEM, el proceso del Semestre europeo y el presupuesto de la UE, para hacerlos más favorables a la inversión, la sociedad y el medio ambiente, y aplicar la "regla de oro" que hace que la nueva inversión pública se financie mediante deuda y se deduzca de los cálculos del déficit en los objetivos del Pacto de Estabilidad y Crecimiento.

Considerar la introducción de un sistema europeo de reaseguro de desempleo para hacer frente a las perturbaciones macroeconómicas en los mercados de trabajo.

Considerar la introducción de condicionalidades sociales y medioambientales en el uso de los Fondos Europeos. En particular, las condicionalidades sociales para el FSE+ deberían incluir el respeto de los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales, y también el diálogo social, la negociación colectiva y los derechos de participación de los trabajadores.

3. Política fiscal

Luchar contra la evasión y el fraude fiscales, incluyendo alianzas con organizaciones de la sociedad civil.

Respetar plenamente que la política fiscal sobre la renta de las personas físicas sigue siendo competencia nacional, aumentar la progresividad de los tipos del im-

puesto sobre la renta de las personas físicas, así como los tipos impositivos marginales máximos.

Aplicar una base imponible consolidada común del impuesto de sociedades para todas las empresas de la UE. Aplicar un tipo mínimo común del impuesto de sociedades y contrarrestar el descenso de los tipos impositivos de las empresas. Prevenir la evasión fiscal en los modelos de negocio digitales.

4. Salarios y negociación colectiva

Lograr aumentos salariales y una convergencia salarial al alza en Europa, para abordar las diferencias salariales entre los países y dentro de ellos (en particular entre el Este y el Oeste), mejorar la participación de los salarios en la economía, reducir las desigualdades y aumentar la demanda interna y la productividad, entre otras cosas mediante:

- Todas las herramientas de gobernanza económica y social disponibles, como el Semestre Europeo, las directrices para el empleo, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, el cuadro de indicadores sociales y cualquier otra medida legislativa y política;
- La puesta en marcha de una asociación tripartita sobre salarios y negociación colectiva en la que participen los interlocutores sociales y las instituciones europeas y nacionales.

En este contexto, reforzar la negociación colectiva sectorial nacional como derecho fundamental y herramienta esencial para la igualdad y la prosperidad para todos, incluso mediante una Directiva marco europea, para:

- Promover el derecho a la negociación colectiva, incluido el respeto del derecho de organización, que hace posible la negociación colectiva y refuerza/establece la negociación colectiva sectorial en cada país y entre países;
- Establecer marcos legales, normas salariales mínimas y medidas para la convergencia al alza;
- Modificar las normas de contratación pública para garantizar que las licitaciones van a empresas que respeten el derecho a la negociación colectiva y a los convenios sectoriales;
- Garantizar la plena aplicación del principio de igualdad de salario por un mismo trabajo, abordando cualquier forma de dumping salarial y social y las divergencias entre los países y dentro de ellos, así como en las empresas multinacionales de toda Europa.

Además, introducir una directiva de la UE para abordar las diferencias salariales entre hombres y mujeres y medidas vinculantes en materia de transparencia salarial.

5. Diálogo social

Mejorar el apoyo a la reactivación del diálogo social europeo intersectorial, sectorial y nacional, incluyendo:

- Apoyar a los interlocutores sociales en la aplicación de su Programa de Trabajo de Diálogo Social 2019-2021, sobre todo mediante la conclusión de un Acuerdo Autónomo sobre Digitalización;
- Apoyar la plena aplicación de los acuerdos autónomos existentes a nivel nacional y sectorial;
- Establecer/reforzar las herramientas y la financiación para la creación de capacidades a nivel nacional.

Garantizar que los acuerdos de los interlocutores sociales puedan ser jurídicamente vinculantes, sobre la base de las disposiciones del Tratado y a través de un proceso de aplicación vinculante que se debatirá con la Comisión Europea.

6. Democracia en el trabajo

Reformar el marco jurídico de la UE sobre la participación de los trabajadores y los Comités de Empresa Europeos (CEE) con vistas a un enfoque más inclusivo y sólido de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores. Las acciones deberían incluir: un marco jurídico sobre información; consulta y participación; normas mínimas jurídicamente vinculantes sobre la representación de los trabajadores en los consejos de administración; igualdad de género y diversidad en los consejos de administración de las empresas; y una revisión de la directiva sobre los CEE.

Una directiva europea sobre diligencia debida, centrada en los derechos humanos y la conducta empresarial responsable, debería incluir los derechos de los trabajadores y de los sindicatos, reflejando los valores fundamentales de los Tratados de la UE y de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE. La Directiva debería establecer medidas jurídicamente vinculantes para las empresas multinacionales, incluidas las cadenas de suministro. También debería reforzar un enfoque preventivo

de la responsabilidad y de los procedimientos de reparación en caso de violación de los derechos humanos y de daños al medio ambiente.

7. El Pilar Europeo de los Derechos Sociales y la Agenda 2030 de la ONU

Establecer un plan de acción para la aplicación del PEDS; mediante la plena participación de los interlocutores sociales y una serie de instrumentos, entre los que se incluyen la legislación, las medidas políticas, los objetivos y las normas, el Semestre europeo, el cuadro de indicadores sociales y el Marco Financiero Plurianual.

El Plan de Acción debe aplicar todos los principios y considerandos pertinentes contenidos en el Pilar. Esto debería hacerse sobre la base de un análisis en profundidad de lo ya alcanzado en términos de legislación y acción europea y nacional; y abordar, entre otras, iniciativas específicas en los ámbitos de los derechos de los trabajadores y los sindicatos, la educación y la formación, la no discriminación de los jóvenes y la igualdad de género, los servicios públicos, la protección social y los sistemas de pensiones, los regímenes de renta mínima, la protección de la infancia, la lucha contra la pobreza, el trabajo no declarado y el *dumping* social y salarial.

Los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas deberían ser implementados en Europa incorporándolos a la Gobernanza Económica Europea y al Semestre, a la implementación del PEDS y a la estrategia de la UE para después de 2020.

8. Política industrial y digitalización

Diseño e implementación de una "Política industrial Made in Europe 2030" centrada en la dimensión social y la descarbonización. La legislación de la UE en materia de competencia debería revisarse y adaptarse a las especificidades industriales europeas y a las necesidades de las regiones industriales.

Proporcionar a los trabajadores una transición más inclusiva y socialmente justa, incluyendo la digitalización y la automatización, en la que las tecnologías digitales mejoren las condiciones de trabajo y la calidad del empleo.

Crear instrumentos de inversión de la UE y políticas activas del mercado laboral para apoyar a los trabajadores de los sectores que se enfrentan al cambio tecnológico y mitigar los efectos perjudiciales. Esto debería incluir iniciativas en favor de un

mercado único digital que respete a los trabajadores, sus derechos (a la protección de datos, a la desconexión y a la información, consulta y participación) y su entorno y condiciones de trabajo.

9. Trabajo atípico

Garantizar la igualdad de retribución por un trabajo igual, lograr condiciones de trabajo justas y equitativas y el acceso a los derechos sociales y laborales de los trabajadores atípicos, incluidos los trabajadores de plataformas, y reformar/interpretar la legislación en materia de competencia para dar a los trabajadores autónomos y a los trabajadores *freelance* el derecho a organizarse y a negociar colectivamente.

10. Salud y seguridad

Incluir una visión de cero accidentes mortales en el trabajo y cero cáncer relacionado con el trabajo en una futura estrategia de la UE sobre seguridad y salud en el trabajo, también mediante una nueva revisión de la Directiva sobre carcinógenos y mutágenos de la UE.

Proporcionar una Directiva de la UE sobre Riesgos Psicosociales y una Directiva de la UE sobre Trastornos Musculoesqueléticos.

11. Desarrollo sostenible, cambio climático, política energética

Hacer de la acción climática una de las primeras prioridades de la política de la UE y aumentar el objetivo 2030 de alcanzar emisiones netas cero para 2050; incluyendo la consulta a los sindicatos sobre un Acuerdo Verde Europeo (*Green Deal* Europeo) y su participación en el mismo. Esto debería basarse en una gobernanza de la UE proactiva e inclusiva, que vincule los aspectos medioambientales con los económicos y sociales.

Establecer planes de transición justa para no dejar a nadie atrás, a través de la inversión pública y privada para la creación de empleo de calidad, la transición y la anticipación del empleo, la financiación adecuada (incluido un Fondo de Transición Justa), la protección social, la mejora de las cualificaciones y la readaptación profesional, la reducción de las condiciones de trabajo perjudiciales y la protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

12. Movilidad equitativa, libre circulación y desplazamiento de trabajadores

Lograr una movilidad laboral justa, basada en la igualdad de trato de los trabajadores, y luchar contra los abusos, mediante:

- La creación de la Autoridad Laboral Europea, con un papel activo para los interlocutores sociales:
- Una transposición de la Directiva revisada sobre el desplazamiento de los trabajadores que respete plenamente el principio de igualdad de trato; y la puesta en práctica de la Directiva de aplicación;
- La conclusión del Paquete de Movilidad para extender la igualdad de trato y la igualdad de derechos y protección para todas las categorías de trabajadores móviles;
- La revisión del Reglamento (CE) nº 883/2004 sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, de manera que se garantice la igualdad, adecuación y transferibilidad de la protección social para todas las categorías de trabajadores móviles, sin discriminación ni mecanismos de indexación.

13. Migración

Una agenda global de migración y asilo para Europa que comprometa a todos los Estados miembros; basada en la solidaridad, la responsabilidad y el pleno respeto de los derechos humanos, incluida la revisión de los Reglamentos de Dublín y el apoyo a la búsqueda y rescate en el mar.

Establecer canales seguros y legales para la migración económica y una política de integración e inclusión basada en la igualdad de trato de los migrantes en el mercado laboral; incluyendo la plena aplicación del Partenariado para la Integración firmada por la Comisión Europea y los interlocutores sociales en 2017.

14. Comercio internacional

Garantizar disposiciones y sanciones laborales aplicables en caso de violación de los derechos laborales en los acuerdos comerciales.

Participación plena de los sindicatos en las consultas con la Comisión sobre el mandato, el progreso, la conclusión, la aplicación y el cumplimiento de las negociaciones comerciales.

15. Relaciones exteriores

Garantizar el pleno respeto de los derechos y valores sociales europeos, el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales en la Política Europea de Vecindad, en la política de ampliación y en la región euromediterránea.

Reforzar y reformar el multilateralismo y defender los valores y políticas económicos, sociales y medioambientales europeos en las instituciones y foros multilaterales, incluidos el G7 y el G20.

Proteger plenamente el empleo y los derechos y la protección de los trabajadores, hoy y en el futuro, en el marco de las negociaciones del Brexit y de los futuros acuerdos.

NOTA BIOGRÁFICA DE ANNA BOCH

Anna Rosalie Boch nació en Saint-Vaast, Bélgica, el 10 de febrero de 1848.

Fue alumna de Isidore Verheyden, quien la inicia en una pintura liberada de academicismos. Trabajaron juntos durante diez años, tanto en el taller como al aire libre, pintando paisajes, naturalezas muertas, retratos, que revelaban la complicidad entre los dos artistas.

Poco a poco, Anna empieza a pintar sola, pasando de su inicial técnica puntillista a convertirse posteriormente en una avanzada del neo-impresionismo. Forma parte del grupo *Les XX* (los Veinte), fundado por su primo Octave Maus.

Este grupo –*Les XX*– surgió en 1883 de la reunión de varios artistas insatisfechos con las fórmulas y principios instaurados en torno al arte, que acordaron una especie de "declaración de independencia artística". Decidieron llamarse *Les XX* porque ese era el número de sus componentes y porque fijaron la línea de su horizonte en el siglo que se acercaba, el XX. En principio seguían la estela de Courbet, los pintores de la Escuela de Barbizon, Manet y Whistler, pero se fueron radicalizando en sus presupuestos artísticos. Los artistas más conservadores abandonaron el grupo y se integraron otros más innovadores como Seurat y Signac.

Boch participó en la exposición *Les XX*, inaugurada en enero de 1890, siendo la primera —y única— artista "vingtiste". En el grupo conoce al pintor Théo van Rysselberghe, de quien recibe una notable influencia, y que es ferviente partidario de la división del color que tanto gusta a Seurat. Anna se adhiere a esta propuesta por un tiempo pero posteriormente abandona la técnica por considerarla demasiado sistemática, pasando a un trazo más libre, espontáneo y vibrante, más adecuado a su sensibilidad.

Sus temáticas más frecuentes son el paisaje rural, las flores, los jardines soleados, las dunas y las costas belgas, bretonas y holandesas, impregnadas todas de una bella luz impresionista.

Frecuentó pintores y artistas de renombre, y además de pintar, Anna Boch reunió una de las más importantes colecciones de pintura impresionista de su tiempo. Fue asimismo mecenas de muchos artistas jóvenes, entre ellos Vincent van Gogh, a quien admiraba y al que compró su cuadro "La vigne rouge", uno de los pocos que el pintor vendió en vida.

A su muerte, el 25 de febrero de 1936, según había expresado en su testamento, su colección fue vendida y el dinero recaudado se destinó a sufragar en su vejez a sus amigos artistas más pobres.

GACETA SINDICAL: Reflexión y debate Boletín de Suscripción

Deseo suscribirme a GACETA SINDICAL: Reflexión y debate

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, 12 - 3ª planta - 28010 - Madrid Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

Suscripción anual: 2 números

España: 25 euros (afiliados) y 30 euros (no afiliados) Europa: 50 euros

Resto del mundo: 60 euros

España: 15 euros (afiliados) y 18 euros (no afiliados)

Resto del mundo: 35 euros

Forma de pago:

Ingreso o transferencia bancaria a la c/c de la CS de CCOO: LA CAIXA

Calle Serrano, 60 - 28001 Madrid - ES82 - 2100 - 5731 - 78 - 0200003544

Enviar el boletín a la dirección postal, al fax 91 702 80 30, o al correo electrónico nes-gacetaryd @ccoo.es)

Población.....Provincia.....Provincia.....

orta

GACETA SINDICAL: REFLEXIÓN Y DEBATE

Fernández de la Hoz, $12 - 3^a$ planta 28010 - Madrid

Correo electrónico: nes-gacetaryd@ccoo.es

gaceta sindical

reflexión y debate nueva etapa nº 33. dic. 2019

Jorge Aragón María Amparo Ballester **Rafael Bonete** Francisco Javier Braña Lluís Camprubí Begoña del Castillo **Cristina Faciaben** Carmen González Enríquez Elvira González Luis Gordo Adoración Guamán Ainhoa Lasa Diego López Garrido José Molero José Antonio Moreno **Patricia Nieto** Aleiandra Ortega **Thomas Prosser** Francisco Rodríguez José Antonio Sanahuia **Mariano Sanz Unai Sordo** José Ignacio Torreblanca

Mari Cruz Vicente

CRÍTICA Y REIVINDICACIÓN DEL PROYECTO EUROPEO

