

T
481

89399



UNIDAD XOCHIMILCO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES, CON ESPECIALIDAD EN
RELACIONES DE PODER Y CULTURA POLÍTICA

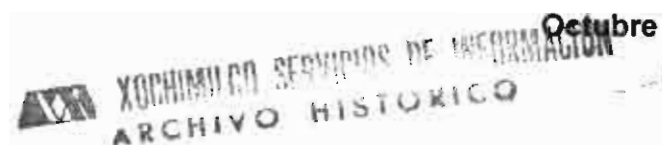
PRESENTA

GABRIEL PÉREZ PÉREZ

Directora: Dra. Andrea Revueltas Peralta

México, D.F.

Octubre de 2005



A mis amores
Laura y Carolina

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es resultado de varios años de investigación para obtener el doctorado en Ciencias Sociales con la especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Xochimilco. En primer lugar quiero agradecer la dirección y el apoyo de la Doctora *Andrea Revueltas Peralta*, quien sin su paciencia y sus valiosos comentarios hubiera sido imposible la realización de este trabajo.

Asimismo, agradezco a los miembros del jurado sus valiosas observaciones y recomendaciones al texto, los Doctores *Joel Flores Rentarías*, *Manuel Canto Chac*, *Luis Méndez y Berrueta*, *Guillermo Campos Ríos* y *Rogelio Mendoza Molina*.

De igual forma quiero agradecer al Maestro *Carlos García Villanueva* su apoyo y sus consejos que me fueron de mucha ayuda durante el proceso de elaboración de este trabajo. Por último quiero dar la gracias al CONACYT por haberme becado durante los años de estudio del doctorado y a lo largo de la realización de esta tesis.

INDICE

Introducción.....	3
Capítulo I. Ciudadanía y Representación Política.....	6
- Ciudadanía, Estado y Nación.....	6
- Gran Bretaña y la Democracia Parlamentaria.....	13
- Estados Unidos y la Democracia Representativa.....	18
- Francia, la Nación Moderna y los Derechos Humanos.....	28
- La Consolidación de la Ciudadanía Moderna en Europa.....	39
Capítulo II. El Estado del Bienestar en Europa.....	47
- El Proceso de Formación del Estado del Bienestar.....	48
- Las Políticas Sociales en Europa durante el Período entre Guerras.....	51
- Keynes y la Política de Pleno Empleo.....	56
- Beveridge y el Plan para la Seguridad Social.....	58
- La Institucionalización del Estado del Bienestar.....	63
- La Lógica de los Estados del Bienestar.....	67
- Seguridad y Solidaridad Social.....	69
- Los Tres Mundos del Estado del Bienestar en Europa.....	73
Capítulo III. Ciudadanía y Derechos Sociales.....	79
- Estado del Bienestar y Derechos Sociales.....	79
- Thomas H. Marshall y la Ciudadanía Social.....	82
- En Torno a la Obra de Thomas H. Marshall.....	88
- La Constitucionalización de los Derechos Sociales.....	97
- Perfiles de los Derechos Sociales.....	100
- Los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales.....	110
Capítulo IV. La Crisis del Estado del Bienestar y los Riesgos de la Ciudadanía Social.....	120
- Los Problemas de Legitimidad y Crecimiento del Gobierno.....	121
- Fallas y Sobrecarga del Sector Público.....	126
- Problemas Económicos y Fiscales del Estado del Bienestar.....	130
- El Gobierno Neoconservador y la Política Social.....	135
- El Estado del Bienestar y el Problema del Trabajo.....	141
- Los Riesgos de la Ciudadanía Social.....	148
- El Discurso Neoconservador Contra los Derechos Sociales.....	158

Capítulo V. Las Transformaciones del Estado Nación en el Contexto de la Globalización.....	164
- Nuevo Orden Global y Declive de la Soberanía del Estado.....	164
- Democracia y Globalización.....	177
- Sociedad de la Información y Globalización.....	186

Capítulo VI. La Integración Política de la Unión Europea.....	197
- La Construcción Política de la Unión Europea.....	198
- Las Instituciones de la Unión Europea.....	212
- ¿Déficit Democrático en la Unión Europea?.....	224
- La Unión Europea y el Federalismo.....	233
- Una Constitución Para Europa.....	248

Capítulo VII. Elementos Constitucionales de los Derechos Sociales y la Ciudadanía Europea.....	258
- Antecedentes de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	258
- Elaboración y Contenido de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	265
- Los Derechos Sociales y la Ciudadanía Europea en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.....	274
- La Problemática de los Derechos Sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales.....	287
- El Estatuto de Ciudadanía Europea.....	294
- El Problema de la Situación Laboral y del Estado del Bienestar en la Unión Europea.....	308

Conclusión General.....	327

Bibliografía.....	339

ANEXOS:

Anexo 1. La Carta Social Europea (1961) y la Carta Social Europea revisada (1996).....	348
Anexo 2. Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989).....	378
Anexo 3. Protocolo Sobre la Política Social (1992).....	384
Anexo 4. Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (2004).....	388

INTRODUCCIÓN

En la presente tesis se aborda el tema de la Ciudadanía y los Derechos Sociales dentro del proceso en el cual la Unión Europea se ha ido integrando para constituirse actualmente en un bloque de 25 países que busca compartir un desarrollo y un destino común, en base a un porvenir pacífico y sustentado en los valores de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad a través de los principios de la democracia y el Estado de derecho.

El proceso de construcción política de la Unión Europea, esta en marcha pero aun no logra encontrar un camino claro que lo lleve a consolidar una Europa social basada en una ciudadanía que no nada más se quede caracterizada por derechos civiles y políticos, sino que posea además un soporte sólido a través de derechos sociales, que no sean letra muerta, sino que los diversos Estados nacionales y las instituciones de la Unión Europea puedan encontrar la forma de garantizarlos dentro de este difícil contexto de globalización y de crisis del Estado del bienestar.

La problemática de la Unión Europea se encuentra en una tensión, por un lado se ha impuesto una visión principalmente económica y utilitarista de la Unión y por otra parte existe la preocupación y la intención de construir una Europa más social que permita un proceso de integración política mucho más solidaria y comprometida con las causas sociales. Se trata de pasar de un modelo primordialmente liberal a un modelo social Europeo a través de la construcción de una auténtica ciudadanía que posea derechos sociales, garantizados estos a nivel supranacional en una posible Constitución Europea que en estos momentos se vislumbra incierta.

Para estudiar la problemática de la Ciudadanía y los Derechos Sociales en la Unión Europea, hemos establecido a lo largo de los capítulos que componen esta tesis, cual ha sido la naturaleza de la construcción de lo que se ha dado en llamar “el modelo Europeo de sociedad”. En el capítulo I, tratamos la naturaleza de la relación entre la ciudadanía y los nacientes Estados nación a través de tres ejemplos: Gran Bretaña, Estados Unidos y Francia, estos diferentes procesos, si bien no son los únicos, nos ayudan a entender la consolidación de la representación política, a través del vínculo que se forma entre ciudadanía y nacionalidad.

El capítulo II y III, tienen una relación estrecha ya que en ambos se establece cuales fueron las bases del desarrollo de posguerra de los Estados Europeos, el primero de estos dos,

aborda la construcción del Estado del bienestar, describiendo su lógica y sus características, además de la naturaleza de sus políticas sociales. En el capítulo III se desarrolló el tema de la Ciudadanía y los Derechos Sociales, principalmente a través de la aportación teórica de Thomas H. Marshall. En este capítulo se analiza la importancia del reconocimiento de dichos derechos como derechos fundamentales, además de que se describe cuales son los perfiles de los derechos sociales.

En el capítulo IV se analiza como este “modelo Europeo de sociedad” que se consolidó en los años cuarenta y cincuenta, basado en un Estado del bienestar interventor y la seguridad de los derechos sociales entra en crisis. Se analiza el proceso de recomposición que el Estado del bienestar ha sufrido, principalmente a partir de los años setenta, la puesta en marcha de un conjunto de políticas económicas de corte neoliberal y como todos estos cambios ponen en riesgo a la ciudadanía social.

En el capítulo V se describe cual ha sido el impacto de la globalización económica sobre el Estado nación, este capítulo en particular, nos sirve para entender cual es el contexto actual sobre el cual se construye la Unión Europea, contexto en el cual las empresa multinacionales han adquirido una enorme fuerza frente a los Estados que parecen cada vez más débiles y limitados frente a las fuerzas del mercado, perdiendo capacidad para garantizar condiciones de bienestar ante las tendencias de flexibilización y precarización del trabajo.

En el capítulo VI abordamos el tema del proceso de integración política de la Unión Europea, a través de la historia de sus principales tratados fundacionales hasta llegar a la propuesta de la creación de una Constitución Europea. Asimismo se describen cuales son las Instituciones de la Unión y los debates que se han suscitado en torno al llamado déficit democrático de la Unión Europea y a su naturaleza federalista.

En el capítulo VII y último, nos enfocamos al tema de la Ciudadanía Europea y los Derechos Sociales, básicamente analizando la Carta de Derechos Fundamentales que se incluyó como la segunda parte dentro del Tratado Constitucional de la Unión Europea, para analizar esto, en primer lugar hablamos sobre los antecedentes de la Carta de Derechos y sobre su elaboración y su contenido, para después enfocarnos en los artículos que hablan en concreto sobre Derechos Sociales y sobre la llamada Ciudadanía Europea para analizar su problemática, sus aportes y sus fallas. En este mismo capítulo retomamos cuales son los retos que la recomposición del Estado

del bienestar y la situación laboral representan para la posible concretización de los derechos sociales y de una ciudadanía Europea dentro del marco de la Unión. Estos son los temas que a continuación se abordan en este trabajo.

CAPITULO I

CIUDADANÍA MODERNA Y REPRESENTACIÓN POLÍTICA

En este primer capítulo abordamos el tema de la “Ciudadanía Moderna y la Representación Política”, partiendo en primer lugar de la creación de los Estados nacionales en donde a partir de este hecho la nación se vuelve una unidad política territorializada, a su vez que es el espacio concreto en donde se definen los límites de la aplicación de las leyes y el ejercicio de las prácticas de representación ciudadana. Para la construcción de la Ciudadanía Moderna y la conformación de los Estados nacionales se distinguen tres grandes movimientos revolucionarios que fueron sumamente influyentes para el mundo occidental, tanto por sus ideas como por el tipo de instituciones políticas que emanaron de ellas. Hablaremos entonces del caso de Gran Bretaña y la instauración de la democracia parlamentaria; de la independencia de los Estados Unidos y de la puesta en marcha de la democracia representativa; y de la Revolución Francesa y la consagración de los Derechos Hombre y del Ciudadano. Por último, nos enfocaremos a tratar el tema de la consolidación de la ciudadanía moderna con respecto a la ampliación del derecho al sufragio universal y a la participación política, en este punto nos enfocaremos particularmente al caso de Europa.

CIUDADANÍA, ESTADO Y NACIÓN

El Estado moderno en Europa es originario del Renacimiento. La idea moderna de Estado es que se trata de una forma de poder público separada tanto del gobernante como del gobernado y de suprema autoridad política dentro de los límites de un territorio determinado. El Estado moderno se puede definir como el sistema político representativo que se constituye en un territorio de dimensión nacional en el curso de un proceso histórico que ve el nacimiento de la nación como pueblo de sujetos iguales unidos por un fuerte nexo económico-lingüístico-cultural.

La aparición del Estado moderno trajo consigo la idea de soberanía, una autoridad única tanto para producir las leyes como para hacerlas cumplir, junto con un territorio rigurosamente definido y consolidado. La primera parte de la historia en el surgir del Estado nación, es la

historia de la aparición de la soberanía. En Europa esto significó la eliminación de los derechos y poderes, sólidamente arraigados de las autoridades políticas –como nobles, barones, autonomías locales o regionales y privilegios consuetudinarios-, así como la eliminación de la jurisdicción política de la Iglesia Católica Romana. La soberanía del Estado unificado fue, en general, obra de la soberanía de una institución particular: en la era del absolutismo europeo ese papel le correspondía a la monarquía.¹

En el caso de Europa la competición entre Estados fuertes dentro de una cultura que los abarcaba facilitó el triunfo del capitalismo. Los Estados individuales no existían en el vacío. Formaban parte de un sistema de Estados rivales. Un sistema estatal produce un elevado nivel de emulación. La Europa moderna se caracterizaba por un grupo de Estados en estrecha proximidad y en constante competencia geopolítica y económica. Cuando un Estado alcanzaba el éxito en una forma particular de organización económica y militar, y fortalecía su ventaja competitiva internacional, otros Estados se sentían compelidos a imitarle. El sistema de competencia proporcionaba a los Estados incentivos para que atendieran a la organización eficaz de su economía y sociedad. Hasta ahora la única integración económica que conocemos se ha producido dentro del espacio definido por la soberanía nacional. La historia de la formación de los modernos Estados nación es la historia de la construcción simultánea de un espacio económico central e integrado, es decir, de un sistema productivo nacional y de un sistema político nacional.

Como destaca Joseph R. Llobera, en el Estado nacional moderno: 1) debe haber una unidad política con un territorio definido y una dimensión temporal. Una de las precondiciones de la construcción del Estado es la presencia sostenida de gente que vive y trabaja en la misma área durante generaciones; 2) debe haber instituciones de larga duración asistidas por una permanente burocracia eficiente, impersonal y especializada; 3) la unidad política debe ser capaz de generar sentimientos de lealtad absoluta, o por lo menos de la mayor consideración, en todos sus súbditos, asegurándose de que otras lealtades (familia, religión, provincia) se subordinen a la lealtad debida al Estado; y 4) la aparición de la idea de soberanía. Estaba relacionada con la idea de que el gobernante era la autoridad legal última y el garante de la justicia.²

¹ Tivey, Leonard. *El Estado Nación*, Barcelona, Península, 1987, pp.12-13.

² Llobera, Joseph R. *El Dios de la Modernidad: El Desarrollo del Nacionalismo en Europa Occidental*, Barcelona, Anagrama, 1994, pp.150-151.

La creación de los Estados Unidos de América, particularmente de su constitución de 1787 y la Revolución Francesa de 1789 dieron origen en Europa a lo que posteriormente sería una nueva doctrina: “el nacionalismo”. En adelante el pueblo que debía gobernar –o en cuyo nombre al menos debía ejercerse el gobierno- fue concebido, delimitado y moralmente asumido como la nación. Este principio fue la creencia de que las naciones eran las unidades naturales y las únicas verdaderamente políticas, los fundamentos sobre los cuales debían edificarse los Estados, los gobiernos y sus respectivas políticas.

Además el Estado que se constituye en Europa después de la Revolución Francesa es un Estado representativo en donde “el individuo es primero que el Estado; el individuo no es para el Estado sino el Estado para el individuo. El presupuesto ético de la representación, es el reconocimiento de la igualdad natural de los hombres; todo hombre cuenta por sí mismo y no en cuanto miembro de éste o de aquel grupo particular.”³ Pero esta representación queda limitada bajo el territorio y los postulados del Estado Nación, como señala Oakeshott en el caso del Estado moderno europeo se encuentra el “reconocimiento del Estado como asociación exclusiva; ningún hombre puede ser miembro de dos asociaciones de este tipo”.⁴ De esta forma se eliminó cualquier posibilidad de representación supranacional.

Para entender la naturaleza del Estado nación hay que partir del hecho que la nación contiene un pueblo que vive bajo un único gobierno central lo suficientemente fuerte para mantener su independencia frente a otras potencias. Nación y Estado, son dos aspectos del orden social moderno, y cada uno es ininteligible sin el otro. Un Estado debe poseer o crear una base de nacionalidad, y una nación debe someterse a cierta forma de control centralizado. Las naciones Estado se comportan con una finalidad y en una dirección, optando por aquello que incrementa su poder y el bienestar material de sus habitantes.

Las naciones pueden definirse como comunidades de personas de la misma descendencia, que están integradas geográficamente en forma de asentamientos o vecindarios y culturalmente por su lenguaje, costumbres y tradiciones comunes. La conversión en un concepto político está vinculada a la concepción de la nación como un sujeto político, en oposición al monarca como portador de la soberanía nacional. Progresivamente, el concepto de nación evolucionó para incorporar un significado trascendental que se refería a algo diferente a la suma de individuos

³ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, F.C.E., 1999, pp.161-164.

⁴ Oakeshott, Michael. *El Estado Europeo Moderno*, Barcelona, Piados, 2001, pp.180.

concretos y precisos. La continuidad e identidad fundamental en el tiempo se estableció como la característica básica de la nación y, entonces la nacionalidad expresó el vínculo con una comunidad política en el tiempo y el espacio frente a otras comunidades políticas.⁵ El nacionalismo como ideología fue un proceso largo que empezó a desarrollarse en Europa a comienzos del siglo XIX.

Por otra parte el desarrollo de la noción de ciudadanía puede encontrarse desde el pensamiento clásico griego, su constitución como marca de pertenencia igualitaria a una comunidad política es un resultado de la modernidad. Los ciudadanos antiguos eran sólo los participantes en la *polis*, lo cual implicaba, de hecho, una concepción muy restringida del alcance de esta condición; esto es, la ciudadanía griega. Más que resaltar la igualdad, subrayaba la diferencia y las jerarquías, ya que excluía de su ejercicio a la mayoría (mujeres, esclavos, etcétera). Mientras que en la sociedad medieval, en lugar de individuos o ciudadanos, encontramos grupos cuya relación con la autoridad y la participación en los asuntos comunes quedaba definida por el estatus, a partir de la adscripción hereditaria y la tradición. Es hasta la llegada de la modernidad y la consolidación del Estado nacional cuando se construye una nueva idea de ciudadanía.

El Estado nación moderno ofrecerá protección legal a todos los ciudadanos por igual, su relación será directa con cada uno de los individuos, y se producirá a través de un conjunto de derechos codificados legalmente, los cuales definirán el grado de inclusividad de la ciudadanía. En estas condiciones, los individuos comienzan a definirse a sí mismos como entes autónomos. El surgimiento del Estado nación, que define política y territorialmente los límites de la comunidad, sirve de base para la autoidentificación. La noción de ciudadanía surge como el criterio que une a los individuos particulares en su relación con el Estado, y proporciona un nuevo criterio de homogeneidad que permite obviar las desigualdades (económicas, culturales, etc.) que persisten entre los individuos.

La extensión de la ciudadanía a los grupos más desprotegidos de Europa occidental puede ser observada desde diversos puntos de vista complementarios. En su comparación de la estructura política medieval con la moderna, el análisis ejemplifica las tendencias simultáneas

⁵ Para David Miller: "Las ideas de nacionalidad son creaciones conscientes de cuerpos de personas, que las han elaborado y revisado con el propósito de dar sentido a lo que les rodea social y políticamente". Miller, David. *Sobre la Nacionalidad. Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Barcelona, Paidós, 1997, pp.20.

hacia la igualdad y hacia la creación de una autoridad gubernamental de alcances nacionales.

Típicamente, la constitución del Estado nacional moderno es la fuente originaria de los derechos de ciudadanía, y estos derechos un signo de igualdad nacional. La propia política se ha extendido ahora a todo el ámbito nacional, y las clases bajas comienzan a tener la oportunidad de participar en forma activa. En el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en contraste con el sistema político medieval, donde únicamente los grandes del reino mantenían esa relación directa. Por ende, un elemento fundamental de la formación nacional es la codificación de los derechos y obligaciones de todos los adultos clasificados como ciudadanos. La cuestión reside en el grado de inclusividad con que se define la ciudadanía.

Es importante resaltar que a partir de la noción de ciudadanía lo social queda dividido en dos dimensiones fundamentales: lo público, como espacio del conjunto de mecanismos para tratar los problemas colectivos, y lo privado, entendido como el ámbito de las relaciones específicamente individuales. De esta suerte, la noción de ciudadanía se constituye como la identidad política más general del hombre moderno, y sirve para articular ambas esferas de la vida social. El hombre será, a partir de entonces, ciudadano en el ámbito público e individuo en el privado, y la condición de ciudadano regirá y definirá la relación entre los individuos y la autoridad.

La idea misma de nación, como lugar abstracto de la unidad política legitimada por la comunidad de los ciudadanos, está estrechamente vinculada al individualismo moderno. Se basa en la idea de que este individuo-ciudadano es capaz de sustraerse, al menos parcialmente, a sus arraigos particulares y entrar en comunicación con todos los demás. Puede dejar de estar determinado por su pertenencia a un grupo real. El ciudadano se define precisamente por su aptitud para romper con las determinaciones que lo encerraban en una cultura y un destino impuestos por su nacimiento, por liberarse de los roles prescritos y de las funciones indicativas.

La nación democrática moderna ha heredado de las grandes monarquías la idea de autoridad fundada en la centralización y organización del Estado entre los siglos XIII y XVIII. Con ello se han desarrollado conceptos que fundan el principio de la sociedad política y de la ciudadanía y de las instituciones políticas a través de las cuales se encarnan y transmiten las ideas de un proyecto político específico. En este período, se formó una burguesía de trabajo pacífico y

libre administración. Es decir, la ciudad se convirtió en unidad política y el burgués en ciudadano, jurídica y políticamente autónomo, definido por su pertenencia a la ciudad. La idea de comunidad de ciudadanos, orientada hacia un modelo racional de actividad económica, surge en los países occidentales a finales del siglo XVIII.

Los pensadores del siglo XVIII, establecieron la idea de delegación o, en términos modernos, de representación lo que permitió pensar en la república como régimen de un gran país. Los demócratas modernos acentuaron la necesidad y el valor de la representación. Inventaron concretamente las instituciones políticas por las cuales se aseguraba esta representación, en un intento de garantizar a la vez la eficacia del gobierno y el sentimiento de los ciudadanos de no ser extraños a la política de sus dirigentes. De este modo sentaron el principio de funcionamiento de la sociedad política en unidades de gran tamaño, mediante la creciente abstracción del ámbito público y de la ciudadanía. Al mismo tiempo formularon los principios propiamente democráticos de la ciudadanía moderna: su carácter universal y el derecho de cada cual a ejercer concretamente sus derechos.⁶

Los pensadores modernos han concedido e inscrito progresivamente en las instituciones el carácter potencialmente universal de la ciudadanía, extendida por etapas a todos los individuos, sean cuales sean sus características en términos de clase social, origen regional, nacional o género. La idea de ciudadanía constituye una construcción histórica que reposa sobre una definición peculiar de la relación entre el individuo y el Estado. Por ello, la discusión de este tema se encuentra estrechamente vinculada con la reflexión en torno a la naturaleza y los límites de la participación política, los derechos, las obligaciones y la legitimidad del orden político.

La construcción de una nación implicó que sus miembros admitieran un sistema de leyes y de normas comunes que dieran coherencia política o integración. Fue preciso un acuerdo mínimo entre los individuos en relación con la vida en común, en donde el consenso significa que los ciudadanos aceptan las reglas explícitas e implícitas que permiten resolver, al menos provisionalmente, sus conflictos de manera no violenta, mediante la discusión, el compromiso y la referencia, por todos aceptada, a un interés general, proclamado y aceptado como tal, que no se confunde con el de los individuos o el de los grupos particulares. Los ciudadanos han interiorizado efectivamente la idea de que existe un ámbito público y la necesidad de respetar las

⁶ Schnapper, Dominique. *La Comunidad de los Ciudadanos. Acerca de la Idea Moderna de Nación*. Madrid, Alianza, 2001, pp.75-76.

reglas de funcionamiento. El Estado desarrolla el proyecto político nacional y lleva a cabo una política de asimilación, que consiste en renovar el proceso de integración de las poblaciones mediante la práctica de la ciudadanía y la participación en la vida en común.⁷

En Europa occidental, el Estado moderno, tras haber incorporado a las provincias, trascendiendo los rasgos colectivos de pertenencia, logró asegurar la integración democrática incluyendo sucesivamente en la vida colectiva a los diversos grupos sociales que lucharon con éxito por el reconocimiento de sus derechos. El Estado moderno se convirtió en la base constitutiva de la nación, en sentido pleno, al darle cuerpo y ordenar el sistema social en torno a ella, que no puede ser más que la pura abstracción de la comunidad de ciudadanos.

Para garantizar la existencia de una nación ciudadana, es necesario respetar dos exigencias. Es preciso que los individuos admitan que existe una esfera pública unificada, independiente, al menos en sus principios, y que respeten las reglas de su funcionamiento. Es preciso, además, que la igualdad de la dignidad de cada cual, que fundamenta la lógica de la nación democrática, no entre en contradicción con desigualdades de estatus en los demás dominios de la vida social, especialmente en el derecho privado. En función de la primera exigencia, las especificidades en el orden de lo privado no deben impedir que se respete la lógica propia de la sociedad política. La igualdad fundamental de todo ciudadano es el principio fundador de la práctica democrática.⁸

Son principalmente tres acontecimientos históricos los que más van a influir en la consolidación de la ciudadanía moderna y de la nación democrática: La Revolución Inglesa de 1688, la Independencia de los Estados Unidos de 1776 y la Revolución Francesa de 1789. Estos tres movimientos revolucionarios representan una gran influencia para el mundo occidental, tanto por sus aportes en la consolidación de las instituciones de representación y participación política, como en lo referente a los derechos fundamentales de los ciudadanos. Dichos eventos serán analizados a continuación.

⁷ *Ibid.*, pp.98-111.

⁸ *Ibid.*, pp.136-138.

GRAN BRETAÑA Y LA DEMOCRACIA PARLAMENTARIA

Se puede decir que en Inglaterra, nació la idea de nación y el parlamentarismo y que ha sido la encarnación de la libertad política en una nación moderna. En el centro del proyecto político inglés se haya el haber inventado en la práctica las instituciones parlamentarias, garantes de estas libertades. Desde comienzos del siglo XV, en Inglaterra estaba vigente el principio del ciudadano propietario: en concreto, el estatuto de 1430 sólo permitía el voto a los propietarios libres con una renta anual superior a 40 *shillings* y a los miembros de las corporaciones de comercio. Esta fórmula se mantuvo sin grandes modificaciones hasta el siglo XIX.⁹

En el caso inglés se formuló la idea de que el hombre advertía lo que era propiamente humano en él a través de la participación política en libertad, primer esbozo de la idea moderna de nación como comunidad de individuos libres e iguales, como organización política basada en la razón humana. El patriotismo se convirtió entonces no sólo en una virtud, sino en un derecho, necesariamente vinculado a la dignidad esencial de cada individuo. Pero fue después de la Revolución Gloriosa de 1688 cuando los ingleses pudieron jactarse de constituir la única nación nacida de un proceso endógeno, la que inventó la libertad política moderna y el parlamentarismo, la que no tuvo modelo alguno y surgió antes de que se difundieran por Europa y el mundo la idea democrática y el principio del derecho de los pueblos a disponer de sí mismos. La Revolución Gloriosa confirmó el fin del absolutismo real y, simultáneamente, consagró la preponderancia del parlamento, pero también la necesidad de la presencia del rey en la cima del edificio político y social. Lejos de marcar una ruptura violenta, la revolución se asentaba en la continuidad. La especificidad de Inglaterra se fundamenta en ser una nación que se inventó a sí misma al desarrollar la idea y las instituciones de la libertad y la nación modernas.¹⁰

Durante el transcurso de los siglos XVII y XVIII, en Inglaterra se llevaron a cabo reformas que permitieron mantener el tejido social, las prácticas parlamentarias y, posteriormente, la democracia política, a través de reformas sucesivas del derecho de voto y del reparto de poderes entre el rey, los lores y los comunes. Se estableció progresivamente el

⁹ Pérez Ledesma, Manuel. "La Conquista de la Ciudadanía Política: El Continente Europeo", en *Ciudadanía y Democracia*, comp. Manuel Pérez Ledesma, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.132.

¹⁰ El periodo de la guerra civil inglesa se distingue por su vitalidad y originalidad en la presentación de ideas republicanas, por su defensa del sufragio y la libertad, en donde al inicio de la guerra al menos 200 mil personas participaron en las elecciones parlamentarias. Riesenber, Peter. *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, USA, The University of North Carolina Press, 1992, pp.242-244.

parlamentarismo, con un gabinete responsable y solidario dirigido por un primer ministro que dependía del voto de la mayoría de la Cámara de los Comunes, a la que también pertenecían los ministros; posteriormente el régimen parlamentario y liberal se democratizó, extendiendo el derecho de voto y haciendo así que las diversas capas sociales participaran, escalonadamente, en la vida política; estas medidas, que limitaron los poderes de la Cámara de los Lores, garantizaron finalmente una representación igualitaria y efectiva del pueblo en los comunes. El parlamento británico, que había sido al principio el instrumento de control y de limitación del poder real por parte de la aristocracia y el lugar en el que se cimentaron y se manifestaron las libertades, se convirtió así en el lugar de la elaboración política y la práctica democráticas.

El parlamentarismo es resultado de una combinación de experiencias históricas y de imperativos de cambio. Este proceso se inició en Inglaterra, partiendo de una monarquía absoluta y su evolución se dio desde su lucha por la monarquía limitada en la que se incluyó la representación de los principales estamentos que se adhirieron a lo largo de la lucha parlamentaria. Al mismo tiempo, que la administración hacía más complejas las tareas, estas iban recayendo en un grupo de ministros responsables de administrar a la nación por lo que con el paso del tiempo, conformarían una fuerza que en principio le da mayor presencia al parlamento, sobre todo durante el siglo XIX y posteriormente ese poder se trasfiere a lo que hoy día conocemos como Gabinete pero principalmente, esa fuerza caería en manos del primer ministro. Este tipo de régimen sirvió de modelo para muchas naciones en Europa, como Alemania quien en su reforma de 1848 manifestaría la necesidad de formar una institución representativa con las mismas características del modelo inglés. Además algunas colonias pertenecientes a ese continente como Canadá, Nueva Zelanda y Australia, a finales de ese siglo deciden retomar dicho modelo.¹¹

Durante la primera mitad del siglo XIX Inglaterra llevo a cabo una reforma en 1832 misma que otorgó al parlamento un poder que anteriormente pertenecía al monarca: el principio de responsabilidad colectiva del gabinete frente al monarca se transfirió definitivamente a la Cámara de los Comunes. A partir de esta reforma el régimen parlamentario asume su carácter definitivo. Los gabinetes dependieron exclusivamente de la Cámara de los Comunes ante la que eran responsables. Es en esta Cámara y no en la de los Lores, donde se hicieron y deshicieron los

¹¹ Véase: Escamilla, Jaime, *El Sistema Parlamentario Inglés*, México, Gernica/UAM-A, 1993; y Macaulay Trevelyan, George. *Historia Política de Inglaterra*, México, F.C.E., 1984.

gabinetes, pues entre 1852 y 1868 tuvo lugar un gran movimiento de gabinetes. No menos de diez gabinetes se sucedieron uno tras otro, algunos de ellos de muy corta duración. La caída de los gabinetes se produjo al fraccionarse el partido de la mayoría, ya que ni los liberales ni los conservadores mantuvieron una disciplina de partido. Así, la Cámara de los Comunes constituida como un "club" reservado a unos miembros que provenían de una clase social homogénea, era más o menos inaccesible al control por parte del electorado o del gabinete.

Aunque en general, el desarrollo de los partidos parece ligado a la extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias, así durante la segunda mitad del siglo XIX debido a la influencia de las reformas electorales que implementaron paulatinamente la extensión del sufragio universal en Inglaterra, progresivamente la organización de asociaciones locales, se fueron convirtiendo en verdaderos partidos políticos organizados, capaces de canalizar el voto de un número cada vez mayor de ciudadanos.

Hasta antes de que las leyes electorales establecieran el sufragio universal, el carácter de la representación parlamentaria estuvo determinado por el sufragio censitario basado en el grado de posesión económica. Durante los siglos XVII y XVIII y gran parte del siglo XIX se consideró que la posesión económica era la única premisa que legitimaba la participación en los asuntos del gobierno. Incluso para algunos pensadores como John Locke "sólo los poseedores podían tener interés por la marcha del Estado, sólo ellos tenían el derecho de elegir y ser elegidos".¹² Esta premisa permitió que el parlamento estuviera integrado por grupos de notables procedentes de una oligarquía homogénea, por lo que eran capaces de orientar con relativa facilidad su actividad por el "bienestar común" es decir, por el interés de las capas dominantes. El mecanismo representativo funcionaba realmente al establecer vínculos orgánicos entre los grupos parlamentarios y los intereses representados en el parlamento, por cuanto se encontraban verdaderamente ligados a sus bases sociales que hacían de aquellos los fieles portavoces de los intereses representados.

La mayor influencia teórica durante este período en Inglaterra, proviene del modelo liberal individualista, en donde la ciudadanía es un "*estatuto*", un estatuto de pertenencia incondicional para todos sus poseedores y que confiere derechos sobre ellos por virtud de los

¹² Locke, John. Ensayo Sobre el Gobierno Civil, México, Nuevaomar, 1989, pp.84.

hechos. Estos derechos no se pierden si sus poseedores no los usan. La única obligación que los ciudadanos tienen unos con otros es la de respetar los derechos de los demás.¹³

Durante varios siglos, el sufragio restringido permitió un vínculo orgánico entre una reducida oligarquía dirigente y las capas sociales dominantes quienes estaban constituidas por la aristocracia, la pequeña nobleza y la burguesía comercial y financiera que había alcanzado éxito. Durante el siglo XIX, el Reino Unido se convirtió en un destacado ejemplo de un país que avanza hacia la plena ciudadanía política. Los cambios que se dieron fueron de forma progresiva, sin enfrentamientos ni rupturas políticas de importancia. A pesar de lo cual su influencia se hizo sentir en otros Estados, en las primeras décadas del siglo XIX era el ejemplo más destacado de sufragio censatario.

Es hasta el año de 1832, fecha en la que el parlamento, en respuesta a las protestas contra la desigualdades y corruptelas electorales, aprobó la primera de las tres grandes reformas decimonónicas. La ampliación a los propietarios urbanos y a los arrendatarios rurales del derecho de voto, recogida en esa ley, no impidió de todas maneras que la inmensa mayoría de los varones adultos (5 de cada 6) siguieran al margen de la vida política. Más importante resultó la reforma de 1867, no sólo porque redujo las exigencias económicas sino sobre todo porque sustituyó, como criterio restrictivo, el principio de propiedad por el de residencia. A la visión tradicional del ciudadano propietario se le sumaba ahora la nueva imagen del “ciudadano respetable”. De forma que no sólo los propietarios, sino también los arrendatarios de viviendas urbanas y los inquilinos cabezas de familia que ocupaban parte de una casa (siempre que la renta fuera superior a 10 libras), así como los propietarios o arrendatarios de fincas rústicas (en este caso, se mantenía la exigencia de una renta anual mínima, aunque se redujo la cantidad a 12 libras) vieron reconocidos sus derechos como votantes. Todavía quedaban fuera los mineros; pero el cuerpo electoral pasó de repente de un millón cuatrocientos mil a dos millones y medio, entre los que se encontraba ya el sector más asentado y “respetable” (algo menos del 30%) de los trabajadores urbanos. El establecimiento del voto secreto en 1872 completó esta sustancial ampliación.¹⁴

¹³ Marquand, David. “Civic Republics and Liberal Individualists: The Case of Britain” en *Citizenship. Critical Concepts*, Editado por Bryan S. Turner y Peter Hamilton. Vol. I, Londres, Routledge, 1994, pp.244.

¹⁴ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.132-133.

Durante el siglo XIX los obreros ingleses estaban en condiciones de exigir que se les conceda el lugar que les correspondía en la comunidad política de la primera nación del mundo. Dichas exigencias no alcanzan nunca el clima revolucionario, aunque de vez en cuando también la sociedad inglesa se vio perturbada por estallidos de violencia. La modernización política de Inglaterra, pese a todos sus conflictos, siguió un ritmo relativamente regular y pacífico. La exigencia de igualdad de la incipiente clase obrera se vertió en un molde más o menos conservador, en el sentido de que, en definitiva, no implicó más que el reclamo de que se aceptara públicamente la igualdad de los ciudadanos. En otras palabras: la sociedad inglesa demostró ser capaz de darle un lugar a la clase trabajadora en la comunidad política nacional como un participante igual a todos los restantes, si bien incluso en Inglaterra esta evolución entrañó una lucha prolongada, y la igualdad con todas sus repercusiones, no se logró sino en forma paulatina.

En 1918 en el Reino Unido se otorgó el derecho de voto a los varones mayores de 21 años y a las mujeres propietarias o viudas de propietarios mayores de 30, al tiempo que se recortaba el voto plural (sólo a partir de 1928 pudieron votar todas las mujeres mayores de 21 años). Que estas reformas se llevaran a cabo sin grandes conflictos ni alteraciones sustanciales del régimen político tiene que ver con la existencia previa de un sistema parlamentario dispuesto a integrar progresivamente a los sectores excluidos de la vida política, cuando se veía que importantes sectores se encontraban fuera del sistema, se cambiaban las leyes electorales para introducirlos en él. Pero este afán integrador no impidió que se mantuvieran ciertas diferencias a la hora de emitir el voto. La desigualdad acabó reflejada en la creación de distritos especiales para las Universidades y en el reconocimiento del voto múltiple para quienes contaran con títulos universitarios (un privilegio que sólo desapareció en 1948).¹⁵

La democracia inglesa surgió de la idea de garantizar las libertades mediante la creación de contrapoderes, resultantes de la representación política de las principales fuerzas sociales. El pluralismo se percibe como la expresión natural de las libertades públicas. Se vuelve uno ciudadano por la pertenencia a alguna comunidad particular. La tradición política se sustentaba en la idea de que, para garantizar la verdadera libertad de los hombres contra el poder, que siempre corre el riesgo de volverse arbitrario, es preciso respetar la diversidad de orígenes y

¹⁵ *Ibid.*, pp.133-141.

vinculaciones particulares. La nación no puede ser más que el resultado de una larga historia, es preciso respetar los derechos de los grupos particulares que la componen y los poderes locales, además, el interés general se compone de intereses particulares. En la lógica utilitarista de la democracia británica, los diferentes grupos sociales están representados en el espacio político en razón misma de su especificidad y, al defender sus propios intereses, contribuyen al interés general y al buen funcionamiento del conjunto de la sociedad.

La nación británica fue la única que supo crear, mediante una práctica de siglos, la forma política que en el siglo XX se ha convertido en la democracia parlamentaria; la única que ha sabido permanecer asentada en la *common law* y la jurisprudencia; a su vez que ha sabido hacer del precedente el equivalente de la Constitución y adaptarse con suavidad, pero de forma eficaz, a las necesidades cambiantes de cada época. Inglaterra garantizó las auténticas libertades, arrancadas progresivamente al poder real por medio de la instauración de contrapoderes, en concreto el parlamento.

ESTADOS UNIDOS Y LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Los estadounidenses inventaron la democracia representativa, al democratizar la teoría inglesa de la representación, republicanizaron la Constitución inglesa. La idea de un pueblo soberano como fuente de la legitimidad había sido formulada por Rousseau. Pero la delegación, es decir la idea de la representación, se pensó y se puso en práctica, durante la Guerra de Independencia de 1776. Madison afirmaba que la República americana no tenía precedentes: había inventado la idea de representación, esto es la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos, elegidos por los demás. El nacimiento histórico de la democracia americana entre 1776 y 1787 vino acompañado de un amplio debate de ideas en el que se contrastaba y fundían tradiciones intelectuales diversas: la filosofía política de la Antigüedad, la teología cristiana, el empirismo liberal inglés, el racionalismo de la Ilustración. Durante una decena de años, un pueblo entero participó en el nacimiento de una nueva forma de sociedad.

En 1775, cuando estalló la Guerra de Independencia de las Trece Colonias inglesas de Norteamérica, la sociedad colonial era muy diversa y además existían fuertes diferencias económicas, sociales y culturales entre las diversas colonias. Cuando el Congreso Continental de

las Trece Colonias Inglesas de Norteamérica promulgó la *Declaración de Independencia*, rompiendo los lazos políticos con la metrópoli y estableciendo “Estados libres e Independientes” y, por lo tanto, nuevas comunidades políticas, en ellas participaron mayoritariamente los varones propietarios de origen europeo. Las colonias, que desde el 4 de julio de 1776 se constituyeron en Estados, una vez rotos sus lazos con la metrópoli, redactaron y promulgaron constituciones escritas para mejor salvaguardar los derechos de los ahora ciudadanos. Todas, siguiendo el modelo del estado de Virginia, tenían una Declaración de Derechos, así como un sistema de separación de poderes y un mecanismo de controles para evitar tiranías. Los poderes legislativo, ejecutivo y judicial recaían en cuerpos distintos. Las nuevas constituciones no sólo dibujaron una nueva y revolucionaria organización institucional sino que también, establecieron las condiciones que debían reunir los electores y los elegibles. Aunque el requisito de propiedad fue rebajado, sólo lo suprimieron en cuatro Estados. En Pensilvania, Delaware, Carolina del Norte y Georgia siendo contribuyentes se podía ejercer el derecho al sufragio. Las condiciones fueron todavía más restrictivas para ser elegido. Además de la condición de propietario, se exigían requisitos de orden religioso o formular determinados juramentos que alejaban a los católicos y a los monárquicos de los puestos políticos. En total, de los cuatro millones de habitantes que existían en las trece colonias en la era revolucionaria sólo tuvieron derecho al voto unos 120.000. Se excluyó a los desiguales, indios, afroamericanos, mujeres, no propietarios, católicos y realistas. La Revolución afectó exclusivamente a un grupo pequeño de pobladores propietarios varones de origen europeo, todavía principalmente de ascendencia británica, que configuraron la elite económica y política de las antiguas colonias inglesas de Norteamérica.¹⁶

En 1776, a pesar de la violencia y de la guerra, a pesar, también de las divergencias reales y profundas, se logran establecer los principios políticos que darían forma a la naciente república. Nada muestra mejor la prudencia (y, por lo tanto, la audacia) de los estadounidenses que la *Declaración de Independencia*. Jefferson afirma, allí la universalidad de estos derechos que son “la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad” pero también recuerda que la resistencia a la opresión sólo está justificada en casos extremos y que los gobiernos establecidos gozan, por lo tanto, de una presunción de legitimidad. Es por esto que pide la independencia de los estadounidenses, al mostrar que, para ellos, es el único medio para gozar de las libertades que

16 De la Guardia, Carmen. “La Conquista de la Ciudadanía Política en los Estados Unidos”, en: *Ciudadanía y Democracia*, Manuel Pérez Ledesma (comp.), Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.77-82.

se creían ligadas a la calidad de un Inglés. El primer monumento del patriotismo estadounidense celebra, indiscutiblemente, el nacimiento de un pueblo nuevo y su particular devoción a la causa universal de la libertad.¹⁷

La lucha por la conquista de la ciudadanía política fue ardua en los Estados Unidos. A pesar de que al estallar la Revolución Americana existieron voces que consideraron que el fin último de la Revolución debía ser la defensa de los derechos y libertades que todo ser humano tiene por el hecho de haber nacido, pronto triunfaron posiciones más conservadoras. Efectivamente, durante los primeros años de la Guerra de Independencia los textos políticos estaban diseñados para lograr evitar tiranías que constriñesen los derechos fundamentales. Así la *Declaración de Independencia*, las *Constituciones Estatales*, y, sobre todo, el primer texto que diseñaba una organización común a los trece Estados independientes, los *Artículos de la Confederación*, defendían una articulación de las instituciones políticas encaminadas a la mejor defensa de los derechos y libertades individuales. Sin embargo, las dificultades que tuvo que afrontar la joven república en sus primeros años de existencia –conflictos fronterizos entre los Estados, rebeliones campesinas, luchas con las tribus indígenas y problemas internacionales– hicieron que se alzasen voces con planteamientos políticos diferentes. Para muchos propietarios, mercaderes e industriales norteamericanos era necesario reforzar los poderes de las instituciones comunes a los Estados. Defendían la creación de una federación de Estados soberanos que fuese capaz de garantizar la tranquilidad y el orden público necesarios para la defensa de la propiedad. Los federalistas fueron mayoría en la asamblea constituyente de Filadelfia de la cual surgió la Constitución de 1787. Esta constitución se caracteriza por dos rasgos importantes para el futuro político de los Estados Unidos: era una constitución republicana y, además, era una constitución federal.¹⁸

En Estados Unidos la teoría de Locke fue una de las que más influyó en el pensamiento de Jefferson y en *El Federalista* para adaptar la idea de representación política. *El Federalista* formó parte de una estrategia para exponer las virtudes de la Constitución después de la convención federal de 1787, se trataba de una serie de ensayos publicados en la prensa de Nueva York a cargo de Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. La obra estaba dividida en seis

17 Raynaud, Philippe. “De la Libertad al Poder, Reflexiones sobre el Patriotismo Estadounidense”, en: *Nación y Modernidad*, Marcel Gauchet, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon (dir), Buenos Aires, Nueva Visión, 1997, pp.85-86.

18 De la Guardia, Carmen. *Op. Cit.*, pp.82-83.

ramas de las que sobresalen sus argumentos sobre la utilidad de la unión, la insuficiencia de la entonces presente Confederación, la necesidad de un gobierno enérgico y el republicanismo de la Constitución, que se expresó en la adopción de la democracia como mejor forma de gobierno. Sin embargo, la democracia a la que se refería *El Federalista* no era la "democracia pura", esta diferencia se basaba en que la democracia pura pertenecía necesariamente a una sociedad integrada por un reducido número de ciudadanos que se reúnen y administran personalmente el gobierno, en contraste con la "democracia americana" que se trata de un gobierno en que se da el esquema de representación, calificando a la república creada por la constitución como "democracia representativa". En oposición con ésta, las democracias puras han constituido, para los autores de *El Federalista*, "espectáculos de desorden y luchas y han sido siempre incompatibles con la seguridad personal y con los derechos de propiedad. No puede ser una sorpresa el que en general hayan sido tan cortas en su vida como violentas en su muerte".¹⁹ Frente a esto la ventaja que ofrece la democracia representativa es "un dispositivo que se adopta en lugar de la democracia directa debido a la imposibilidad de reunir a grandes cantidades de gentes en un solo lugar, es un sustitutivo del encuentro en persona de los ciudadanos".²⁰ La representación así se configura como una vía deseable de conceder y permitir la participación. Significa, "la delegación del gobierno a un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto, en vez de que todos los ciudadanos en persona dirigiesen los asuntos públicos".²¹

Este sistema es importante ya que las opiniones públicas pueden ser pulidas y extendidas si pasan por la mediación de un cuerpo elegido de ciudadanos. El gobierno representativo salva los excesos de la democracia pura, porque las elecciones mismas fuerzan la claridad de las cuestiones públicas y los pocos elegidos, capaces de resistir el proceso político, "suelen ser competentes y capaces de discernir los verdaderos intereses de su país, esto es, los intereses de los ciudadanos".²² Pero el gobierno representativo por sí mismo no es condición suficiente para la protección de los ciudadanos, es necesario impedir que los elegidos degeneren en una poderosa facción explotadora. La mejor forma de evitarlo es a través de una república "grande" donde el número de representantes no sea demasiado extenso, como para exponerse a la confusión de la multitud. Las ventajas que ofrece una república grande frente a una pequeña

¹⁹ Pitkin, Hanna F. *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985, pp.212.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Hamilton, Madison y Jay. *El Federalista*, México, F.C.E., 1957, pp.45.

²² *Ibid.*

diseñada para una democracia directa al estilo Rousseau, es que la proporción de sujetos capaces de representar políticamente a los ciudadanos es constante. El electorado tendría muchas más posibilidades para escoger. En un estado grande los representantes son elegidos por un electorado extenso que tiene más probabilidades de reconocer a los candidatos "indignos". Además de que en un estado grande con una economía basada en el logro de las necesidades privadas, existe inevitablemente una gran diversidad social y por lo tanto, según los autores, menos posibilidades de que se forme una mayoría tiránica, tanto entre el electorado como entre los elegidos. De esta forma, la diversidad social contribuye a crear una fragmentación política que impide la excesiva acumulación de poder. Pese a que una de las desventajas de un gran estado es que los representantes pueden hacerse progresivamente más lejanos e impersonales, para los autores de *El Federalista*, es más importante detener esa excesiva acumulación de poder en unos cuantos. La solución propuesta ante el posible alejamiento es una constitución federal donde los intereses más importantes y agregados serán remitidos a la legislatura nacional, los locales y particulares a los órganos legislativos de los estados. De esta forma se está dando paso a lo que de alguna manera sería la médula de la democracia representativa propuesta: la división de poderes. Así los poderes legales del ejecutivo, legislativo y judicial respectivamente están divididos tanto a nivel nacional como a nivel local y de esta forma se garantiza mejor la protección de la libertad a la que tanto aludía Montesquieu.

Uno de los argumentos que los autores utilizan para justificar la división de poderes y evitar así el exceso de poder es que como en "el gobierno republicano predomina por fuerza la autoridad legislativa, el departamento legislativo, como ha demostrado la triste experiencia de los gobiernos estatales, está extendiendo por dondequiera la esfera de sus actividades y absorbiendo todo dominio en su impetuoso torbellino".²³ De ese modo la fuerza de la separación está dirigida especialmente contra la legislatura. Porque una legislación opresiva devalúa por fuerza, o al menos generalmente, "la dignidad de los cargos ejecutivos y judiciales", pues una ejecución y una adjudicación serviles, "lo mismo que sus presidentes y jueces no gozan de dignidad, ni poder, ni fama y en última instancia tampoco de recompensa pecuniaria".²⁴ Para ello los autores consideran que el ejecutivo y el judicial deben tener los medios y los motivos personales para resistir la legislatura. Ante esto el ejecutivo debe estar capacitado para atreverse a poner en

²³ *Ibid.*, pp.77.

²⁴ *Ibid.*

práctica sus propias opiniones, con vigor y decisión. Así la separación de poderes crea autoridades que, pese a ser dependientes del pueblo y a carecer de cualquier título independiente para gobernar, están dispuestas a resistir y contrarrestar a la legislatura cuando ésta comienza a ceder a las demandas equivocadas del "populacho", amo constitucional de las tres ramas del gobierno. En este sentido, la separación de poderes ayuda a resolver no solo la opresión sino la ineptitud del gobierno popular evitando poner el gobierno en manos de la mayoría.

Frente a los peligros que se advierten respecto a la insensibilidad de la masa para saber lo que quiere y en contraparte frente a la concentración del poder en unos pocos o en un solo departamento, los efectos positivos de la representación en este sentido se distingue porque:

"afina y amplía la opinión pública, pasándola por el tamiz de un grupo escogido de ciudadanos, cuya prudencia puede discernir mejor el verdadero interés de su país, y cuyo patriotismo y amor a la justicia no estará dispuesto a sacrificarlo ante consideraciones parciales. Con este sistema es muy posible que la voz pública, expresada por los representantes del pueblo, esté más en consonancia con el bien público que si la expresara el pueblo mismo, convocado con ese fin".²⁵

Otra de las ventajas que un estado federal representativo podía ofrecer a la naciente nación es que ésta constituye un mecanismo clave para agregar los intereses de los individuos y proteger sus derechos, además de que se garantiza la seguridad de las personas su propiedad y las demandas de los complejos patrones de intercambio, comercio y relaciones internacionales.

Aunque no se concibe que los grupos, o incluso la nación entera, tengan un interés que dicte el curso de la acción sobre temas particulares, sí se habla de un interés "común" distinto a los muchos intereses respecto de las diversas necesidades y situaciones en diversos momentos. Porque el interés de un hombre "es lo que él cree que es, exactamente igual que su opinión es lo que piensa, es subjetivo, personal, mudable, no inspira confianza y generalmente antagónico con respecto al bienestar real de la nación". Por "bienestar real de la nación" se entiende "un bien objetivo" que los intereses individuales no reflejan pues solo se trata de su opinión. Para ello se distingue entre dos clases de intereses: los verdaderos intereses o el interés permanente y ampliado de alguien, y los intereses inmediatos que contienen "pasiones momentáneas o una avidez impaciente de ganancia inmediata y falta de moderación". A este último corresponde el interés del pueblo motivado por esos intereses mudables y pluralistas, mientras que los primeros

²⁵ *Ibid.*, pp.215.

están representados por los elegidos del pueblo, mismos que tratarán de ofrecer una salida para la facción.²⁶ Sin embargo, aunque la representación no garantiza que las facciones sean eliminadas o inofensivas, si se consigue de alguna forma, "refinar y ampliar las perspectivas públicas, pasándolas a través del médium de un cuerpo de ciudadanos elegidos cuya sabiduría puede discernir mejor los verdaderos intereses de su país y cuyo patriotismo y amor a la justicia hará menos probable que los sacrifiquen a consideraciones transitorias o parciales".²⁷ De esta manera, "la voz pública en boca de los representantes del pueblo, será más consonante con el bien público que si fuese pronunciada por el pueblo mismo".²⁸

Pese a la solución propuesta, ello no indica que se liberará totalmente a la legislatura de aquellos "hombres de temperamento faccioso, de prejuicios locales, o de intenciones siniestras y puedan mediante la intriga, la corrupción o por otros medios, obtener en primer término, los sufragios y luego traicionar los intereses del pueblo". Por ello su confianza no está totalmente depositada en el efecto filtro y en la "sabiduría superior" de los elegidos.

Una posible salvaguardia en contra de los males de la facción, es la extensión y en consecuencia, la diversidad de una república. Es decir, para los autores de *El Federalista* un estado grande y diverso tiene mayores probabilidades de hallar representantes juiciosos y con ánimo público, además de que en un estado grande, habrá una variedad más amplia de intereses por consiguiente, menos probabilidad de que puedan combinarse para lograr una eficaz acción facciosa. "Ampliad la esfera y tendréis una mayor variedad de partidos e intereses; será menos probable que una mayoría de la totalidad tenga un motivo común para invadir los derechos de otros ciudadanos o si existe tal motivo común será más difícil para todos los que lo sienten descubrir su propia fuerza y actuar al unísono unos con otros".²⁹

Pese a que la propuesta trata de la representación de las personas antes que de la representación de los intereses, ve a la representación como una búsqueda de los intereses de esas personas de acuerdo con sus deseos. Porque para *El Federalista* el gobierno representativo es como la maquinaria que contiene, equilibra y ajusta el tratamiento de intereses y que como

²⁶ La facción equivale en *El Federalista*, a un grupo de interés, es decir, a un cierto número de ciudadanos que siendo una mayoría o una minoría del total, se unen y actúan movidos por algún impulso común de pasión o de interés contrario a los derechos de los demás ciudadanos o al interés permanente y agregado de la comunidad. *Ibid.*

²⁷ Pitkin, Hanna F. *Op. Cit.*, pp.217.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Hamilton, Madison y Jay. *Op. Cit.*, pp.52.

éste es un gobierno popular existe la posibilidad de que "el pueblo pierda el control de su gobierno, de que los gobernantes representativos subviertan el régimen, también es posible que las mayorías populares con la ayuda de representantes sumisos gobiernen en forma opresiva"³⁰ y finalmente existe la posibilidad de que la mayoría con la "complicidad de los representantes sumisos" gobiernen no en forma opresiva pero sí insensata y dejen de hacer lo necesario para darle fuerza y estabilidad al gobierno. Lo importante en esta posición es mantener los intereses y por tanto, la participación de la población al margen de las decisiones de gobierno, dejando que los "virtuosos" se encarguen de "traducir" tales intereses de tal forma que éstos sean paralizados y por tanto ayuden a equilibrar los conflictos que los intereses facciosos puedan generar.

Los nuevos ciudadanos americanos de la época de la Independencia pertenecían a una sociedad homogénea, modelada por una religiosidad de inspiración bíblica, formada en una misma cultura política, asentada en un territorio no sujeto a contiendas y con una historia común. La declaración de independencia no había provocado una ruptura brutal en la estructura institucional ni en la organización de la sociedad. Los Estados Unidos independientes no sólo tenían la voluntad de gestionar sus propios asuntos sin que interviniese Inglaterra; formaban ya una comunidad de ciudadanos con el proyecto de establecer la primera democracia auténtica basada en la libertad. El sentimiento de unidad nacional y las Constituciones de las Trece Colonias fueron anteriores a la organización del Estado federal. Las realidades objetivas favorecían el nacimiento de una idea original de sociedad.

Desde 1803, durante la presidencia de Thomas Jefferson, nuevos Estados se habían incorporado a la Unión. La misma Asamblea Constituyente que elaboró la constitución de 1787, ratificó uno de los últimos acuerdos tomados por el Congreso de la Confederación: la Ordenanza del Noroeste. Un texto de tanta trascendencia para el futuro político de la joven República como la Constitución. En la Ordenanza de 1787, se recogía el procedimiento por el cual los territorios adquiridos o conquistados por los Estados Unidos podían constituirse en Estados con los mismos derechos que los Estados fundadores.³¹ Los nuevos Estados no incluyeron ningún requisito para

³⁰ *Ibid.*, pp.58.

³¹ El mecanismo fue el siguiente: Los territorios con voluntad de convertirse en Estados tenían que permanecer un tiempo como unidades vinculadas a la Unión pero no como miembros de pleno derecho. En el momento en el que el territorio candidato a Estado tuviese 60.000 residentes que reuniesen los requisitos para ejercer el derecho al sufragio, éstos podían elegir una Asamblea Constituyente, que tras redactar una Constitución, debían presentarla para su aprobación por el Congreso de los Estados Unidos. Cuando la aprobación se producía, el hasta entonces territorio pasaba a ser un Estado de pleno derecho de la Federación de los Estados Unidos. Por este procedimiento

que los colonos fueran electores. Todos los varones blancos mayores de edad podían acudir a las urnas cuando fuesen convocados. El deseo de que sus intereses fueran defendidos por sus representantes como miembros de pleno derecho en el Congreso Federal, evitó cualquier debate sobre la ciudadanía política de los varones de origen europeo.

La guerra civil supuso un nuevo avance en la conquista de la ciudadanía. Esta vez, aparentemente fueron los afroamericanos los que obtendrían no sólo la ciudadanía civil sino, también, su participación en el sistema político. Ya durante la guerra civil un problema constitucional se había planteado al nuevo Partido Republicano que detentaba el poder en los Estados fieles a la Federación. Cómo debían reincorporarse los Estados protagonistas de la Secesión que estaban siendo conquistados militarmente por el Norte. La solución de Lincoln se estableció en su *Proclama de Amnistía y Reconstrucción*, de diciembre de 1863, donde se ofrecía el perdón a los sureños (salvo a los altos dirigentes de la Confederación) que jurasen fidelidad a la Constitución de 1787, y que prometiesen respetar la abolición de la esclavitud que se había promulgado ese mismo año para los Estados fieles o dominados por la Unión. El Plan de Reconstrucción de Lincoln no gustó al ala más radical de su partido, que consideraba que no bastaba con otorgar la libertad a los antiguos esclavos. Los republicanos radicales lograron imponer medidas constitucionales drásticas. Aprobaron en el Congreso Federal la Enmienda Decimocuarta concediendo los derechos de ciudadanía política a los antiguos esclavos y previniendo problemas con los Estados del sur, los radicales elaboraron una nueva Enmienda Constitucional. La Decimoquinta Enmienda, aprobada en el Congreso Federal en 1870, establecía garantías para que el derecho al sufragio de los ahora libertos no fuese nunca violado.³²

De todas formas, las enmiendas constitucionales aprobadas por los republicanos radicales y ratificadas por los Estados, otorgando derechos a los afroamericanos, fueron insuficientes. Los gobiernos de los distintos Estados Sureños pronto empezaron a utilizar artimañas legales para alejar a los afroamericanos de la ciudadanía política. Así idearon un nuevo procedimiento. La “norma del Abuelo” establecía que todo individuo cuyos padres pudieran votar en 1867 tenía el derecho al sufragio. Así quedaba zanjado el problema. Los antepasados de los blancos votaron ya

Ohio se había convertido en Estado 1803, Indiana en 1816, Illinois en 1818 y muchos otros lo harían en la década de los treinta. De la Guardia, Carmen. *Op. Cit.*, pp.87-88.

³² *Ibid.*, pp.91-93.

en los Estados del Sur, los de los afroamericanos, desde luego, no. Además las élites blancas sureñas lograron imponer la segregación, primero, prohibieron que los niños negros acudiesen a las mismas escuelas que los blancos; después, que compartiesen el espacio en los locales y en los medios de transporte públicos. Fue el movimiento progresista, el mismo que accedió a la concesión de la ciudadanía política de las mujeres en 1920, con la promulgación de la Decimonovena Enmienda, el que institucionalizó en toda la Unión Federal la pérdida de derechos civiles y políticos de los afroamericanos, aunque aún quedaban algunos impedimentos.³³

Fue durante la presidencia de Dwight D. Eisenhower (1953-1961), y tras las movilizaciones en pro de los derechos civiles, robustecidas durante la segunda guerra mundial, cuando las instituciones federales se decidieron a intervenir directamente para lograr el acceso a la ciudadanía de los excluidos. En 1954, el Tribunal Supremo falló a favor de la inconstitucionalidad de la segregación en los centros educativos. El 13 de noviembre de 1956, el Tribunal Supremo reconocía que la segregación en los autobuses era inconstitucional. En 1957, tras un duro debate, el Congreso aprobó la primera ley de Derechos Civiles desde la Reconstrucción. En ella se permitía tanto a los individuos como al Fiscal General del Estado denunciar judicialmente a cualquiera que obstaculizara el derecho de otra persona a votar. Los progresos más importantes en el camino hacia la igualdad política se lograron en la presidencia de Lyndon B. Johnson (1963-1969). Por un lado las movilizaciones sociales se multiplicaron y además confluyeron. Luchadores a favor de los derechos civiles, feministas, el movimiento en contra de la Guerra de Vietnam, luchadores contra la pobreza, los indios americanos y los hispanos, protagonizaron multitudinarios actos de protesta y aceleraron las reformas federales necesarias para la consecución de la ciudadanía civil y política. En 1964 se promulgó la *Ley de Derechos Civiles*, por la que se protegía el derecho al voto de todos los norteamericanos. En 1965, se promulgó la *Ley de Derechos Electorales*, que eliminaba todos los tecnicismos legales que habían alejado al afroamericano del ejercicio de su derecho al sufragio. En 1966, el Tribunal Supremo consideró inconstitucional el pago de impuestos como condición previa al ejercicio del derecho al voto. El resultado de estas medidas no fue inmediato. Pero podemos afirmar que

³³ *Ibid.*, pp.94-96.

desde principios de la década de los setenta todos los ciudadanos norteamericanos podían ejercer sus derechos políticos.³⁴

El mito de origen, de ver creado una nueva nación en la tierra, y las instituciones políticas que surgieron en el periodo colonial y en la Guerra de la Independencia garantizaron durante dos siglos la integración de la sociedad estadounidense pese a la creciente heterogeneidad de las oleadas inmigratorias. La forma en que los Estados Unidos construyeron las bases de su representación política y sus formas de participación ciudadana fueron sumamente influyentes en todo el mundo, constituyen uno de los movimientos claves para entender la consolidación de la ciudadanía moderna.

FRANCIA, LA NACIÓN MODERNA Y LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

En Francia existían desde el final de la Edad Media sentimientos patrióticos y las primeras instituciones estatales. La construcción nacional se realizó a lo largo de siglos, en torno al Estado y gracias a su actuación. Los reyes de Francia habían unificado la nación mucho antes de que la Revolución proclamase su soberanía. Los Cahiers de doléances (libros de reclamaciones) que procedieron a la reunión de los Estados Generales de 1789 demuestran el apego de la población a una patria que no se diferenciaba de la monarquía. También es cierto que Francia, es probablemente el modelo más claro de creación de la nación moderna. Según el mito nacional, fue su Revolución la que sostuvo como modelo universal ante la faz del mundo el nuevo principio de legitimidad y la que proclamó por primera vez, en nombre del universo entero, la Declaración de los derechos del hombre, de todos los hombres. Después de la Revolución los franceses se vanaglorian de haber ofrecido al mundo la primera experiencia y la primera ideología de la nación moderna.

La Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano se decretó en las sesiones de la Asamblea Nacional del día 20 al 26 de agosto y el 1 de octubre de 1789, en ella se establecía que “comprendiendo que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son la sola causa de la infelicidad pública y de la corrupción del Gobierno, han resuelto exponer en una declaración solemne los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre,

³⁴ *Ibid.*, pp.97-99.

a fin de que esta declaración, constantemente presente para todos los miembros del cuerpo social, les recuerde sus derechos y sus deberes; a fin de que los actos del poder legislativo y del poder ejecutivo, sean mayormente respetados, y a fin de que las reclamaciones de los ciudadanos, tiendan siempre al mantenimiento de la Constitución y a la felicidad de todos". En consecuencia se reconoce y declara los siguientes derechos:

Artículo 1º. Los hombres nacen libres e iguales en derechos.

Artículo 2º. El objeto de toda sociedad política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Artículo 3º. El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación.

Artículo 4º. La Libertad consiste en poder hacer todo aquello que no daña a otro.

Artículo 5º. La ley no tiene el derecho de prohibir sino las acciones nocivas a la sociedad.

Artículo 6º. La ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho a concurrir a su formación personalmente o por representantes.

Artículo 7º. Ningún hombre puede ser acusado, arrestado ni detenido sino en los casos determinados en la ley y con las formalidades prescritas por ella.

Artículo 8º. La ley no debe establecer más penas que las estrictas y evidentemente necesarias.

Artículo 9º. Debiendo todo hombre presumirse inocente mientras no sea declarado culpable.

Artículo 10. Nadie debe ser molestado por sus opiniones, aunque sean religiosas, mientras no turbe el orden público establecido por la ley.

Artículo 11. La libre comunicación de las opiniones y de los pareceres es un derecho de los más preciados del hombre: todo ciudadano puede, por tanto, hablar, escribir y estampar libremente, salvo por el abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley.

Artículo 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública.

Artículo 13. Para el mantenimiento de la fuerza y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común.

Artículo 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente.

Artículo 15. La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

Artículo 16. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de los poderes, carece de Constitución.

Artículo 17. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella sino cuando la necesidad pública, legalmente justificada, lo exija a condición de una justa indemnización.³⁵

Las declaraciones de los derechos del hombre se refiere a la totalidad de los miembros de la sociedad. La abolición de los privilegios había sido el primer acto de la reorganización nacional. El rechazo de los privilegios, no obstante, adopta en casi todos los proyectos la forma

³⁵ Fauré, Christine. *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, F.C.E., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999, pp.11-12.



positiva y abstracta de una “ley uniforme para todos”, de un “derecho igual a la garantía social” que se aplica tanto a la propiedad como a la libertad. La idea de una universalidad abstracta en los textos, no llega empero a producir una concepción política que englobe a la totalidad de los ciudadanos. Las mujeres, al menos en el estado actual, los niños, los extranjeros y hasta quienes no contribuyan en nada al sostenimiento del establecimiento público, no deben influir activamente sobre la cosa pública. La idea de una totalidad de los hombres y de los ciudadanos se concibió así en respuesta a una realidad social y política que había perdido el sentido de su cohesión. Esta idea, empero, autoriza un orden discriminatorio para algunos grupos de población. Esta representación restringida de la sociedad política se expresó mediante el sufragio censatario. La Declaración de derechos debía enunciar los principios fundamentales que deben servir de base a todos los Gobiernos y que harían del pueblo francés, el primero y el modelo de los pueblos. Pero el sentimiento nacional está poco presente en los proyectos, que dieron forma a la Declaración de Derechos. La necesidad de una fuerza represiva para defender la propiedad era la traducción política del pesimismo ético que generalizado en respuesta a una serie de violencias ejercida contra la persona y la propiedad de los nobles, eleva el tono para exigir que el ciudadano respete, mediante la coacción si fuera necesario, los derechos de los demás ciudadanos.³⁶

Esto se vino a complementar con las Declaraciones de 1793 y 1795, que no se habían incluido en la Declaración de 1789. Así, el trabajo y la solidaridad nacional a favor de los ciudadanos desposeídos se designa a menudo como característica de la Declaración de 1793. Propiedad y trabajo están ligados: el trabajo es un medio de acceso a la propiedad, no debe haber ninguna exclusiva para nadie en el trabajo, el contrato de trabajo entre el empleado y el empleador debe respetar el carácter inalienable de la persona humana. El derecho al trabajo esta poderosamente ligado a los conceptos clave de libertad, propiedad y seguridad. Se denuncia lo precario del contrato de trabajo de jornaleros, obreros y artesanos, y se subraya la necesidad de una política social tanto para los trabajadores viejos como para los inválidos. Mientras toda la dimensión social de los derechos del hombre no aparece ausente en la versión final de la Declaración de los derechos de 1789, los proyectos muestran la génesis de esa exigencia de la sociedad que promoverá la Declaración de 1793, los cuales serán retomados y consagrados en el

³⁶ *Ibid.*, pp.19-24.

siglo XX.³⁷ Desde la Revolución Francesa, se proclamó que “la sociedad está obligada a procurar la subsistencia de todos sus miembros, ya sea proporcionándoles un trabajo o garantizando los medios necesarios a quienes no están capacitados para trabajar”. El derecho del ciudadano al trabajo o a la asistencia sustituye desde entonces la idea de la caridad individual y privada, de inspiración religiosa. Ciertamente, cuando cada individuo es un ciudadano, tiene derecho a disponer de medios para alimentarse, tener un techo y educar a sus hijos decentemente, para estar en condiciones de ejercer sus derechos políticos de una manera concreta.

En 1789, el ejemplo de los ingleses y de los estadounidenses se tenía muy presente en Francia, como ejemplos de consolidación ciudadana. En la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 se estableció que esta debía producir un cambio en las condiciones de existencia de la mayoría de la población. La Declaración de los derechos encontraba su propio fin en sí misma. Afirmaba un carácter de inmanencia, además de que sometía a de todos los individuos a la soberanía de la Nación.

La revolución de 1789 estuvo precedida por los acontecimientos de los siglos XVI y XVII de donde surge la monarquía francesa como un modelo de absolutismo opresor de toda fuerza emergente de la sociedad civil. La sociedad francesa se dividía en tres órdenes: el clero que no solo era el primero de los órdenes, sino el cuerpo más sólidamente unido por su jerarquía propia y su disciplina. La nobleza determinada por el nacimiento. Y finalmente, el tercer estado, formado por las masas populares en general, encabezadas por la burguesía que, sin duda, sobresalía gracias al trabajo y al ahorro, pero sobretodo gracias a la especulación comercial. El antiguo régimen basado en privilegios, había devenido en un obstáculo para el desarrollo y nacimiento de la moderna sociedad que se había gestado en su seno. Si a esto añadimos, además, la crisis financiera en que se debatía el reino, los privilegios habían agotado su misión histórica y por tanto, se mostraban incapaces de mantener su hegemonía y hacia 1788 una pugna franca entre burgueses y los privilegios de la nobleza amenazaba la nación. En ese mismo año, Luis XVI lanza una convocatoria a los franceses para presentar sus ideas sobre la reforma del Estado. Nobleza y burguesía manifiestan su fidelidad a la monarquía, aunque están de acuerdo en sustituir el poder absoluto por el poder de la ley aprobada por los representantes de la nación, en

³⁷ *Ibid*, pp.26-27.

garantizar la libertad individual contra lo autoritario del policía o el juez, en conceder a la prensa una libertad razonable y también en aprobar la tolerancia religiosa sin llegar a la laicización del Estado. Pero a pesar de la unanimidad que encuentran los intereses de ambos lados, el conflicto de clases los hacía irreconciliables sobre determinados puntos, sobre todo los referentes a los privilegios de la nobleza.³⁸

De todos los escritos presentados para llevar a cabo la reforma el de Sieyès fue sin duda de los más sobresalientes e influyentes en el proceso de revolución. Miembro del Partido Nacional o Patriota, compuesto por algunos personajes de la nobleza y por supuesto de la burguesía, Sieyès redacta entonces su famoso ensayo *¿Qué es el Tercer Estado?*, cuya temática general trata de los derechos de la nación, que su autor identifica con los del tercer estado y que opone a las prerrogativas de los privilegiados.

Para Sieyès el Tercer Estado compondría por sí solo una asamblea nacional porque según él "¿quién se atrevería a decir que el tercer estado no tiene en sí todo lo que es preciso para formar la nación completa? es el hombre fuerte y robusto cuyo brazo está todavía encadenado. Si se le despoja del orden privilegiado, la nación no vendría a menos, sino que iría a más. El tercer estado abraza pues, todo lo que pertenece a la nación, porque el tercer estado es todo".³⁹ Así al tercer estado constituido en Asamblea Nacional, tendría la facultad de aprobar los impuestos, con la debida sanción del rey.

Tras una desenfadada lucha de unos por conservar los privilegios y la búsqueda de la igualdad de parte de otros, en 1789 la Asamblea Nacional nombra una comisión encargada de redactar lo que sería la constitución para la emergente nación, así la redacción definitiva de la Constitución queda promulgada el 3 de septiembre de 1791. En el espíritu de la carta magna quedan consagradas las expectativas del *Contrato Social* de Rousseau respecto a la soberanía popular, y las ideas sobre la soberanía nacional de Sieyès.

En su proclamación del nuevo reino del ciudadano, los revolucionarios franceses se inspiraron, ante todo, en el pensamiento de Rousseau. Para Rousseau, al ser la dependencia entre

³⁸ La nobleza presentaba obstáculos para llevar a cabo la reforma que clamaba Francia pues se oponían al voto por cabeza en el seno de los estados generales, además de su pretensión a conservar las órdenes, las prerrogativas honoríficas y los derechos señoriales, en tanto que para el tercer estado la igualdad en los derechos era la condición indispensable de la libertad. Frente a semejante petición los diputados del tercer estado, representados en el pensamiento de Sieyès, declararon que como ellos representaban el noventa y nueve por ciento de los franceses, con o sin los representantes de las otras dos órdenes, ellos tenían el derecho de constituirse en Asamblea Nacional.

³⁹ Sieyès, Immanuel. *¿Qué es el Tercer Estado?*, México, UNAM, 1989, pp.13.

los hombres la fuente de la desigualdad, los cuerpos intermedios entre el individuo y el Estado impedían la libertad humana y debían ser destruidos. Al contrario de lo sucedido en Inglaterra, el ciudadano, expresión directa de la Voluntad general, debía ser independiente de todos los vínculos intermedios y estar en íntima relación con el Estado. Si bien, desde 1789, los revolucionarios se plantearon el problema de la representación, mantuvieron en lo esencial la concepción roussoniana de una democracia unitaria, hostil al pluralismo. El interés y la voluntad de cada ciudadano se identificaban con el interés y la voluntad colectivos. El interés general no se deduce de la suma o de la composición de los intereses particulares. Al igual que la nación, la ciudadanía es un todo indivisible, debe ser organizada y garantizada por un Estado centralizado, expresión de la voluntad general, creadora de la sociedad.

Uno de los puntos sobresalientes del pensamiento de Sieyès, al igual que el de Kant, respecto a la representación es la distinción que establece entre ciudadanos "activos" y ciudadanos "pasivos", distinción que junto con la separación que hace entre elector y electo lo llevan a defender la causa burguesa evitando de esa forma que las clases populares, a su vez, conquistaran la igualdad electoral y con ello conquistaran la fuerza del Estado a su favor. Entre los ciudadanos pasivos encontramos a las mujeres, los niños, los extranjeros, también aquellos que no contribuyen a sostener el establecimiento público. Esta idea fue adoptada en la constitución de 1791, en la que se privaba del derecho de sufragio a todos aquellos ciudadanos que no cumplieran con el requisito de "pagar una contribución directa igual al menos a tres jornadas de trabajo y presentar el comprobante de pago y no estar en estado de domesticidad, es decir, de servidor o jornal".⁴⁰ Pensamiento sumamente alejado de la igualdad pretendida por Rousseau.

Aún siendo numerosas, estas exigencias no privaron del derecho de voto más que a un tercio de los varones adultos: fundamentalmente a mendigos y vagabundos, aunque también a los sirvientes domésticos. En cambio, el pago de una pequeña contribución no excluyó más que a un porcentaje ínfimo de los franceses mayores de edad. Lo cual ha permitido hablar de un primer triunfo del individuo-electo; aunque la vieja concepción del ciudadano-propietario, vinculada al temor a la acción incontrolada de las muchedumbres, no desapareció por completo, el poder final de decisión lo detentaba una minoría que se suponía ilustrada.

⁴⁰ *Ibid.*, pp.25.

Sieyès proporcionó la argumentación jurídica que justifica que "los representantes nombrados en los departamentos no serán representantes de un departamento en particular, sino de la nación entera".⁴¹ De esta manera, los ciudadanos no son representados directamente, sino por medio de la nación. El hecho de que la nación en su totalidad, tenga una representación, implica que los ciudadanos también están representados, en tanto que pertenecen al cuerpo nacional. Justificando así, la supresión del voto hecha en perjuicio de los desposeídos, pues aun los ciudadanos pasivos, no electores, eran representados en el parlamento. Así, de acuerdo con Sieyès, todos los habitantes de un país debían gozar de los derechos, aun los ciudadanos pasivos, todos tenían derecho a la protección de su persona, de su propiedad, de su libertad, etcétera. Sin embargo, no todos tenían derecho a tomar parte activa en la formación de los poderes públicos, es decir, no todos eran considerados ciudadanos activos. Más aún esta distinción es todavía mayor respecto a la opinión electoral de los ciudadanos activos misma que se encontraba filtrada por la elección a dos grados, pues para ser elector en segundo grado, además de las condiciones necesarias para ser ciudadano activo, se requería "ser propietario o usufructuario de un bien valuado sobre los roles de contribución en un ingreso igual al valor local de doscientas jornadas de trabajo".⁴²

De esta manera, para Sieyès, el cuerpo de representantes a quien le es confiado el cuerpo legislativo o el ejercicio de la voluntad común, "no existe más que con la manera de ser que la Nación ha querido darle. El no es nada sin sus formas constitucionales, no actúa no se dirige, ni se ordena, más que mediante ellas".⁴³ De esta forma se consagra el principio de soberanía como indivisible, inalienable e imprescriptible. Donde la soberanía pertenece a la Nación (o sea a la voluntad general), pues "ninguna sección del pueblo, ni ningún individuo puede atribuirse su ejercicio". Por tanto, la prueba de que la nación es soberana es que ella es titular del poder constituyente por lo que considera que ésta no debe estar ligada a la Constitución.⁴⁴

En efecto, si Rousseau aceptaba el gobierno representativo como un mal inevitable, en Sieyès la representación es la base misma de toda la organización estatal, y por tanto, el mejor sistema de gobierno. En este sentido, Sieyès hace una diferenciación entre democracia y gobierno representativo. Para él es por la utilidad común que los ciudadanos nombran

⁴¹ *Ibid.*

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*, pp.34.

⁴⁴ *Ibid.*

representantes, a quienes dan su confianza pues son mucho más capaces que ellos mismos para conocer el interés general e interpretar, desde su punto de vista, su propia voluntad. Así "los ciudadanos que nombran a sus representantes renuncian y deben renunciar a ejercer ellos mismos inmediatamente la ley, entonces no tienen voluntad particular a imponer. Toda influencia, todo poder les pertenece sobre la persona de sus mandatarios, pero es todo. Si ellos dictaran sus voluntades no sería más un estado representativo, sería un estado democrático".⁴⁵ Esta sería para Sieyès la otra manera de ejercer su derecho a la formación de la ley, a través de concurrir por sí mismos inmediatamente a hacerla. Este concurso inmediato es lo que caracterizaría a la verdadera democracia.

La oposición entre régimen representativo y democracia directa consiste esencialmente en que en la segunda el ciudadano es legislador, mientras que en la primera no es más que elector. Sieyès no duda en afirmar que el régimen que le conviene a Francia es el representativo, entre otras razones, porque "la enorme pluralidad de nuestros conciudadanos no tiene ni suficiente instrucción, ni suficiente ocio para querer ocuparse directamente de las leyes que deben gobernar Francia",⁴⁶ su opinión es entonces la de nombrar representantes. Porque "los ciudadanos acrecientan su libertad haciéndose representar por la parte del establecimiento público que se encuentra organizada a este efecto"⁴⁷, por tanto, el concepto moderno de libertad para Sieyès consiste en que el individuo no maneja la cosa pública directamente, sino a través de representantes ilustrados para poderse dedicar a la conquista del bienestar privado, aunque para ello su soberanía se convierta en una apariencia.

Así el nacimiento de la democracia representativa se da en un tono que más que democrático es un tanto preventivo y de restricción ante el pueblo que quiere llegar al poder por un lado, y ante la posibilidad de continuar con un régimen absolutista conservador de los privilegios de la nobleza decadente de la época por el otro. El legado de estos pensadores al finalizar el siglo XVIII permitió establecer lo que conocemos como gobierno representativo. De ahí el surgimiento de dos conceptos más de representación política. Uno es el concepto de representación electoral como un hacedor independiente de la política nacional, y el concepto de representación parlamentaria como una autoridad pública cuyo poder deriva de su legitimidad a

⁴⁵ *Ibid.*, pp.40.

⁴⁶ *Ibid.*, pp.44.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.48.

partir de que sus miembros atraviesan por un proceso de selección, es decir, actúan en interés de sus ciudadanos aun cuando ellos no están obligados a tomar instrucciones de sus electores.

Tanto los autores de *El Federalista* como los constituyentes franceses estaban convencidos de que el único gobierno democrático apropiado para un pueblo era la democracia representativa, (que es la forma de gobierno en la que el pueblo elige a sus representantes que deben decidir por él), sin embargo esto no indica que tanto Madison como Sieyès pensaran que instituyendo este tipo de democracia se degenerase en un gobierno popular. La democracia representativa en este sentido, nació de la convicción de que los representantes elegidos por los ciudadanos son capaces de juzgar cuáles son los intereses generales mejor que los ciudadanos, quienes están a juicio de estos autores, demasiado "encerrados en la contemplación de sus intereses particulares" y por tanto, la democracia indirecta es más apropiada para lograr los fines para los cuales había sido predispuesta la soberanía popular. A condición de que el diputado una vez elegido no se comportase como "hombre de confianza" de los electores que lo habían llevado al parlamento sino como representante de toda la nación, es decir, para que la democracia fuera representativa era necesario que fuese excluido el mandato obligatorio del elector frente al elegido, "característica del estado estamental, en el que los estamentos, las corporaciones, los cuerpos colectivos transmitirían al soberano mediante sus delegados sus exigencias particulares".⁴⁸ Por ejemplo, los constituyentes franceses para formalizar la separación entre representante y representado, de acuerdo con la propuesta del legislador Sieyès, introdujeron en la constitución de 1791 la prohibición del mandato imperativo en el que se estipula que "los representantes nominados en los departamentos no serán representantes de un departamento particular, sino de toda la nación y no se les podrá imponer a ellos mandato alguno".⁴⁹

En la generalización del sufragio desempeñó sin duda un papel relevante la guerra contra las potencias dinásticas y la necesidad de reclutar a todos los varones útiles para el ejercicio revolucionario. Quienes tenían que tomar las armas para defender a la patria debían disponer también del derecho a elegir a sus gobernantes. Por esta razón la Constitución de 1795 siguió reconociendo la ciudadanía política a todos los contribuyentes, fuera cual fuera su aportación, y también a quienes aún sin pagar contribución alguna habían participado en una o varias

⁴⁸ Bobbio, Norberto. *Liberalismo y Democracia*, México, F.C.E., Colección Breviarios, No.476, 1991, pp.36.

⁴⁹ *Ibíd.*, pp.37.

campañas militares en defensa de la República. En este nuevo texto constitucional se introdujo la primera exigencia explícita de una capacidad mínima, todos los jóvenes que al cumplir los 21 años desearan adquirir la condición de “ciudadano francés” tendrían que demostrar que “sabían leer y escribir, y ejercer una profesión mecánica”.⁵⁰

Las formas de sufragio restringido no resistieron en Francia a la nueva ofensiva revolucionaria de 1848. Durante la Monarquía de julio, la lucha por la igualdad política ocupó un papel equivalente al que había desempeñado en 1789 la reivindicación de la igualdad civil. Y el establecimiento del sufragio universal directo para los varones mayores de 21 años, sin restricción alguna por razones de capacidad o de censo (de acuerdo con el decreto de 5 de marzo de 1848) se presentó como la gran novedad introducida por la revolución. En virtud de esa ley, nueve millones y medio de franceses podían participar en las elecciones, y aunque pasado el momento álgido de la revolución, una nueva norma legal redujo en 1850 el cuerpo electoral en casi tres millones, al exigir tres años de domicilio fijo para poder votar, tras el golpe de Luis Bonaparte desapareció de nuevo esta limitación. Gracias a las leyes electorales de 1874 (para las elecciones municipales) y 1875 (para las generales) aprobadas por la Tercera República, el sufragio universal, y con él la generalización de la ciudadanía política para los varones mayores de edad, se convirtieron por fin en un rasgo permanente de la vida política francesa. Más aún: esta conquista significó también el final de las tensiones revolucionarias y el triunfo de la estabilidad política en el país.⁵¹

Fueron los republicanos de la Tercera República, al llegar al poder en la década de 1880, quienes crearon de forma totalmente consciente las instituciones encargadas de constituir la nación moderna. Las instituciones nacionales –la escuela o el ejército– organizaron la vida colectiva en torno a prácticas regulares y difundieron un sistema de valores nacionales coherente. La unificación de la sociedad por medio de la centralización de la enseñanza y, en un sentido más general, de la administración francesa, aunque éstas fuesen, al menos en parte, herencia de la monarquía, se reforzó por la voluntad, heredada de los reyes por los republicanos, de construir

⁵⁰ La nacionalización de las fuerzas militares, particularmente durante el siglo XIX, había impulsado a la mayor parte de los Estados europeos a negociar con su población la entrega de reclutas, materiales de guerra e impuestos; los gigantescos ejércitos de ciudadanos –como los de las guerras napoleónicas– implicaban una invasión sin precedentes en las relaciones sociales cotidianas por parte del Estado. Tilly, Charles. *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992, pp.175-176.

⁵¹ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.126-127.

una nación moderna en torno al Estado y por medio de él. En el único país europeo que conoció una inmigración masiva desde comienzos del siglo XIX, esta política, vinculada a la historia de la ciudadanía y la democracia, permitió también asimilar a los extranjeros. El proyecto político lo sostuvieron y lo impulsaron las instituciones nacionales: el derecho de nacionalidad, especialmente abierto, que en un país de inmigración transformaba a los inmigrantes, o en todo caso a sus hijos, en ciudadanos y en soldados; la escuela gratuita, laica y obligatoria de la República, la administración pública, el ejército. Los maestros de la Tercera República nacionalizaron a los hijos de los campesinos de las provincias francesas y a los de los inmigrantes, enseñándoles, en ocasiones de manera brutal, francés y cálculo y prohibiéndoles usar la lengua de sus padres. El ejército contribuyó asimismo a esta nacionalización de las poblaciones. Tras establecer el reclutamiento (1872) y promulgarse una ley sobre la nacionalidad (1889) que imponía la francesa a los hijos de extranjeros nacido en suelo francés para poder reclutarlos, el ejército arrastró con poblaciones procedentes de todos los países de emigración, de todas las regiones y de todas las clases sociales. Mantuvo el sentimiento de comunidad nacional con la ayuda de los maestros, que siguieron escolarizando a los reclutas y difundiendo el patriotismo.⁵²

En el corazón del mito y del orgullo nacional se halla el haber inventado la nación en la práctica y haber forjado la modernidad política. El proyecto político, nacido de los valores encarnados por la Revolución Francesa, se basaba en el hecho y en la ideología de la ciudadanía individual: gracias a dicho proyecto –a la vez sistema de valores e instituciones– se integraron, tras la Revolución, poblaciones heterogéneas por su origen regional, social y nacional. La integración nacional fue el producto de una voluntad política aplicada por instituciones estatales fuertes que se justificaban por un sistema de valores, al que se denominaba habitualmente en la vida pública “el modelo Republicano”. Más que en los demás países, el modelo de integración a la francesa se basaba en la idea del valor de la ciudadanía individual, en la igualdad formal, jurídica y política del individuo-ciudadano. Su fundamento ideológico lo constituía la idea de que todos los hombres, si reciben la formación necesaria, pueden participar en un proyecto político basado en la universalidad de la ciudadanía. El patriotismo podía así, cimentarse en el mito de la Revolución, lo que permitía reconciliar la idea nacional y la vocación universal. A

⁵² Schnapper, Dominique. *Op.Cit.*, pp.65-66.

través del caso francés se demuestra que una ciudadanía que no se inscriba en la historia, que no sea sujeto de su propio destino ni disponga de instrumentos concretos de integración y de intervención en la escena internacional se queda en idea abstracta. La nación es una forma social y política concreta.

LA CONSOLIDACIÓN DE LA CIUDADANÍA MODERNA EN EUROPA

Los movimientos revolucionarios a favor de una mayor democratización y participación ciudadana no se reducen a los casos que hemos visto. Sin embargo, son tanto la Guerra Civil en Inglaterra, la Independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa los más significativos y emblemáticos, y los que más han influido en la consolidación de la ciudadanía moderna en occidente y muy particularmente en Europa.

El siglo XVIII presenta un hiato básico en la historia de Europa occidental. Antes de él, las poblaciones estaban totalmente impedidas de ejercer sus derechos públicos, a partir de él, progresivamente se han convertido en ciudadanos y, en este sentido, en participantes de la comunidad política. El problema de los grupos excluidos de representación y participación ciudadana en un Estado nacional moderno reside en el proceso político por el cual se amplía y redefinen gradualmente, en el nivel de la comunidad nacional, los derechos y deberes recíprocos. Los grupos recién politizados protestan contra su ciudadanía de segunda categoría, y exigen participar en términos de igualdad en la comunidad política del Estado nacional.

El triunfo del sufragio universal, tras la revolución de 1848, no se produjo sólo en Francia. La Asamblea Nacional Alemana, reunida en Francfort en la primavera de ese año, aprobó igualmente ese principio, aunque su aplicación sólo tendría lugar en 1867, durante el periodo bismarckiano, y se mantuvo en las elecciones del *Reichstag*, o Cámara baja, tras la creación en 1871 del Imperio alemán. En Suiza, la nueva Constitución de 1848, resultado de la victoria liberal frente a los cantones católicos, lo incluyó igualmente en las elecciones al Consejo Nacional. Un año después, Dinamarca —enfrentada en una guerra con los estados alemanes— lo incorporó también a su Constitución. Y, aun que no se llegara a la universalización del sufragio, en 1852 el conflicto entre radicales y moderados en Portugal acabó con una ampliación sustancial del derecho de voto, al que a partir de entonces tendrían

acceso en torno al 40% de la población masculina adulta. En el caso español, la revolución de 1868, logró eliminar las restricciones electorales y establecer las reivindicaciones de las Juntas revolucionarias a favor del sufragio universal. Pero el reconocimiento de estos principios, y de los derechos políticos complementarios –de reunión, asociación y manifestación o “petición colectiva”– en la Constitución de 1869 sólo se mantuvo lo que duró el periodo revolucionario. De forma que con la restauración de la monarquía se volvió, una vez más, a un sistema de sufragio censitario altamente restringido.⁵³

En aquellos Estados europeos que no atravesaron situaciones revolucionarias tan intensas, y en los que las estructuras políticas no se vieron alteradas con tanta radicalidad, el viejo sistema de representación estamental pudo pervivir durante buena parte del siglo XIX, bien en su forma más pura o bien en diversas combinaciones con el sufragio censitario; al tiempo que en otros casos ese sistema era sustituido por diversas fórmulas de voto restringido, sin pasar por la experiencia del sufragio universal o casi universal.

Hubo Estados en Europa que desde los momentos iniciales de su historia constitucional, o bajo la presión de las oleadas revolucionarias, aprobaron fórmulas de sufragio censitario. Así ocurrió en Bélgica, desde su independencia en 1831 (en 1848, una nueva ley duplicó el cuerpo electoral, con lo que Bélgica se libró de la revolución); en Holanda, tras la revisión constitucional de 1848, resultado de la fuerte presión de los sectores liberales del país; o en el reino de Cerdeña y Piamonte cuyo estatuto, aprobado en esa misma fecha y que fue la base de la constitución del reino de Italia (1861), exigía un censo de entre 20 y 40 liras para poder votar, aunque también reconocía el voto de las capacidades. En los países escandinavos, en cambio, las formas de representación estamental, con algún añadido censitario, alcanzaron una mayor duración. En Suecia la presión liberal obligó a sustituir, en la Constitución de 1864, el viejo sistema de representación estamental por el voto personal y directo de los propietarios en la elección de la Cámara baja del nuevo parlamento bicameral.⁵⁴

En las décadas finales del siglo XIX y en los primeros años del siglo XX hubo un cambio sustancial de actitud, del que son un buen reflejo las modalidades en el derecho electoral introducidas por la mayoría de los Estados europeos. En la década de 1870 algunos

⁵³ Pérez Ledesma, Manuel. *Op. Cit.*, pp.127-130

⁵⁴ *Ibid.*

Estados europeos contaban ya con sistemas electorales próximos al sufragio universal masculino. En la Tercera República francesa podían ejercer el derecho de voto más del 90% de los varones mayores de 21 años. En Suiza, y también en las elecciones para el *Reichstag* alemán, el cuerpo electoral estaba formado por más del 80%, y en Dinamarca por el 75% del total de los varones adultos. Pero el resto de los Estados europeos se encontraba en niveles considerablemente más bajos. En Portugal los votantes ascendían al 40% de los varones adultos. En el Reino Unido, tras las reformas de 1867 y 1872 se contaba con un 30% de votantes; en España no llegaban al 20%; y en niveles similares al español se encontraba Austria, Noruega o Suecia. Por último, Italia, Bélgica y Holanda se situaban en el más bajo nivel de participación electoral, con menos del 10% de los varones mayores de edad.⁵⁵

Pero a lo largo de las dos décadas finales del siglo XIX este panorama cambió de forma espectacular. No sólo en Italia, donde la reforma de 1882 permitió pasar de seiscientos mil a dos millones de votantes; también en el Reino Unido, que con la nueva reforma de 1884 otorgó el derecho de voto a casi los dos tercios de los varones mayores de edad (se pasó de tres a cinco millones de votantes). El derecho de voto se amplió igualmente, aunque de forma más modesta, en Noruega en 1885, al tiempo que se introducía el voto secreto; por su parte en Holanda, en 1887, el número de votantes aumentó dos veces y media. La vuelta al sufragio universal masculino en España (en 1890) multiplicó por seis el censo electoral (de 800,000 a 4,800,000 electores), el cuerpo electoral se multiplicaba por diez en Bélgica. Y desde 1900 en Noruega el voto era prácticamente universal.⁵⁶

Para todos estos avances democráticos realizados en Europa a finales del siglo XIX, podemos utilizar el calificativo que utiliza Huntington de *bola de nieve*, el cual indica un proceso de contagio o difusión, del que dan prueba las frecuentes referencias de muchos reformadores a finales del siglo XIX, la democratización había acelerado su velocidad con relación a las décadas precedentes y para los dirigentes de otros países estos hechos demostraron que la democracia podía hacerse, y también les hicieron ver los peligros que debían evitar y las dificultades que debían superar.⁵⁷

⁵⁵ *Ibid.*, pp.136.

⁵⁶ *Ibid.*, pp.137.

⁵⁷ De acuerdo con la división de Huntington este período correspondería a la primera ola democrática que se desarrolla entre el siglo XIX y las primeras dos décadas del siglo XX. Huntington, Samuel P. *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona, Piados, 1994, pp.99-104.

no se vieron cuestionadas con la misma intensidad hasta ver terminado la primera guerra mundial.

El pleno reconocimiento del sufragio universal como principio legislativo y la reducción de la edad requerida para acceder al voto sólo se produjeron tras el final de la primera guerra mundial. En Dinamarca, gracias a la Constitución de 1915, en 1918 pudieron votar los varones y mujeres mayores de 29 años. Un año después en Bélgica acabó el sistema de voto plural y la edad requerida se redujo de 25 a 21 años; en Austria y Alemania se reconoció el derecho de voto a los varones y mujeres mayores de 20 años, y en Italia a los varones mayores de 21 y a todos los que habían participado en la guerra como combatientes, fuera cual fuera su edad. En 1921 en Noruega y Suecia votaron los varones y mujeres mayores de 23 años, y en 1922 en Holanda lo hacían los mayores de 25 años (en 1917, se había establecido el sufragio universal masculino, y dos años después el femenino). Se daban los últimos pasos para la extensión de la ciudadanía política en los países europeos, en España el voto femenino se estableció en 1933, Francia, Bélgica e Italia (en los que se otorgó inmediatamente después de la segunda guerra mundial) y en Suiza, donde tuvo que esperar a 1971.⁵⁹

Para Anthony Giddens, la Primera Guerra Mundial tuvo un papel decisivo en la universalización de los derechos ciudadanos, ya que no es accidental que en diversos países Europeos el sufragio universal sólo se lograra a la sombra de la Primera Guerra mundial; la Guerra ayudó a romper algunos recursos tradicionales de resistencia al cambio social. La nueva ciudadanía no pudo ser devorada por las batallas europeas y las nuevas condiciones políticas establecían la necesidad del apoyo electoral para los gobiernos con el propósito de que estos pudieran cumplir con los objetivos nacionales.⁶⁰

De acuerdo con de Huntington, algunos factores estructurales o ideológicos que hicieron posible el triunfo de la primera ola de la democracia fueron el desarrollo económico, la industrialización, la urbanización, el ascenso de la burguesía y una clase media, el desarrollo de una clase obrera y su rápida organización y el crecimiento gradual de la economía todos estos factores parecen haber jugado igualmente algún papel en los movimientos hacia la democratización en los países de Europa durante el siglo XIX y

⁵⁹ *Ibid.*, pp.141.

⁶⁰ Giddens, Anthony. *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1982, pp.171-173.

principios del siglo XX, además de las influencias intelectuales, particularmente el peso de los ideales de las Revoluciones norteamericana y francesa.⁶¹ Algunos hechos tuvieron, sin duda, especial relevancia para este proceso de democratización, como son la extensión de la educación y la reducción de los niveles de analfabetismo entre las clases medias y los sectores populares de la población –vinculadas al crecimiento económico y urbano, pero también a la nueva intervención Estatal en el terreno educativo– hicieron perder credibilidad al viejo argumento por el que sólo los principales contribuyentes o las personas con estudios estaban preparados para hacer un uso conveniente de los derechos políticos.

Se puede señalar al menos que en las décadas finales del siglo XIX y en los años iniciales del XX la presión social que impulsó la democratización tuvo más que ver con las organizaciones obreras que con la burguesía o las clases medias. Fue la clase obrera, y en concreto los partidos y sindicatos obreros vinculados a la Segunda Internacional, la principal protagonista del empuje final hacia la democracia política. La conquista del sufragio universal estuvo ligada a la consecución de otros derechos para los trabajadores –relacionados con la educación, la protección social o los derechos de asociación y huelga– es una prueba complementaria del papel decisivo de estas organizaciones en el proceso general de cambio.

Para que los partidos y sindicatos integrados en la Internacional y los sectores obreros impulsados por ellos, se convirtieran en protagonistas de la lucha por la democracia y los derechos políticos fue necesaria una previa transformación de las expectativas iniciales de dichos organismos. En concreto, sus dirigentes y militantes tuvieron que superar la imagen del sufragio universal como un engaño de la burguesía y aceptar que podía ser un instrumento para la emancipación obrera.

En todas las naciones Europeas, las primeras generaciones de obreros industriales del siglo XIX pudieron adherirse al ideal de la nación. En el mundo agitado y pobre de la primera revolución industrial, la igualdad política y ante la ley no lograba compensar ni real ni simbólicamente las brutales desigualdades del orden económico. Las masas encontraron en la nación el medio de participar en la vida pública, cuando se decretó el sufragio universal. En este sentido, el ejemplo británico es un ejemplo claro. El régimen parlamentario inglés, fuente esencial de poder dejó entrar paulatinamente en la Cámara de los comunes primero a los

⁶¹ Huntington, Samuel P. *Op. Cit.*, pp.25-27 y 48-49.

representantes de los empresarios y los capitalistas mediante la reforma electoral de 1832, después a las nuevas clases obreras mediante la reforma de 1867 y finalmente algunos grupos obreros que no habían sido incluidos, particularmente los trabajadores agrarios o mineros, mediante la reforma de 1884, por la que se les concedió el derecho de voto. Las primeras medidas de seguridad y protección social, la creación de los sindicatos y el nacimiento del partido de los trabajadores —en el que se representaba a los sindicatos como tales— contribuyeron por otra parte a organizar e integrar a la clase obrera en la vida política y social. Los partidos obreros se apoyaban en la idea universal de la ciudadanía para justificar sus demandas. Reivindicaban que se modificaran en su favor las estructuras políticas en nombre de los principios mismos en que se fundamenta la legitimidad de las naciones.⁶²

El desarrollo de los sindicatos ilustra el tránsito que tuvo lugar en la representación de los individuos a la de los colectivos. Los sindicatos procuran elevar la posición económica de sus afiliados. Los trabajadores se agrupan con el objeto de alcanzar un nivel de remuneración al que se juzgan merecedores —nivel que depende en la práctica, de la capacidad de organizarse y negociar lo que el mercado permita—. Estas conquistas de los sindicatos tienen vastos efectos en el status de los trabajadores como ciudadanos, ya que a través de los sindicatos y de las negociaciones colectivas el derecho a organizarse se emplea para afirmar reclamos básicos con respecto a una justicia social elemental. De este modo se le da a la ampliación de la ciudadanía a las clases bajas un significado muy especial: en su calidad de ciudadanos, los miembros de estas clases están autorizados a gozar de cierto nivel de bienestar, a cambio del cual su única obligación es cumplir con los deberes corrientes del ciudadano. La legalidad otorgada a los sindicatos es un ejemplo de la legislación habilitante, ella les permite a los miembros de las clases bajas organizarse y obtener de esa manera un poder de negociación equitativo, que la igualdad legal formal impuesta previamente les había negado.⁶³

Por otra parte tenemos que la igualdad de ciudadanía y las desigualdades de clase social se desarrollan juntas. La yuxtaposición de igualdad legal y desigualdades sociales y económicas inspiró los grandes debates políticos que acompañaron la creación de las naciones Europeas en el siglo XIX. Tales debates giran en torno de los tipos y grados de desigualdad o inseguridad que deben juzgarse intolerables, y los métodos para aliviarlas. Tras haber sido

⁶² Schnapper, Dominique. *Op.Cit.*, pp.144-145.

⁶³ Bendix, Reinhard. *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964, pp.88-89.

legalmente reconocidos en el ejercicio de sus derechos individuales, insisten en que un gobierno legítimo debe atenerse a lo que ordena la ley. Concuera con esta posición el hecho de que en la mayoría de los países Europeos las primeras leyes fabriles están destinadas a proteger a las mujeres y niños, quienes a la sazón no son considerados ciudadanos en el sentido de la igualdad legal. Por el mismo criterio, todos los hombres adultos lo son, ya que gozan de la facultad de participar en la lucha económica y de cuidar de sí mismos. Consecuentemente, son excluidos de todo reclamo legítimo de protección. De este modo, los derechos formalmente garantizados benefician a los hombres de fortuna o, para ser más exactos, a aquellos a quienes se define legalmente como desiguales, en tanto que todo el peso del veloz cambio económico recae sobre los “trabajadores pobres”.⁶⁴

Podemos concluir que la consolidación de la ciudadanía moderna fue el avance particular en tres niveles: la ciudadanía legal (el ciudadano igual ante la ley, en contraste con los antiguos privilegios locales o estamentales); la ciudadanía política (el ciudadano miembro del cuerpo político y participante en los asuntos públicos); y la ciudadanía nacional (el ciudadano integrado en el Estado, frente a su vinculación anterior a los cuerpos intermedios, y al tiempo separado radicalmente del extranjero).

Sin embargo, la igualdad formal ante la ley solo beneficia a aquellas personas que, por su independencia económica y social, pueden sacar partido de sus derechos legales. Las tentativas tendientes a corregir este tipo de desigualdad, particularmente económicas, adoptaron en Europa el reconocimiento de los derechos sociales y la creación de un nuevo tipo de Estado interventor y regulador de la economía. El cual se consolidará al terminar la segunda guerra mundial y será conocido como Estado del bienestar.

⁶⁴ *Ibid.*, pp.81-82.

CAPITULO II

EL ESTADO DEL BIENESTAR EN EUROPA

Hasta entrada el siglo XX, el modelo de Estado imperante en todas las sociedades capitalistas fue el Estado liberal o burgués, basado en la doctrina del liberalismo económico. Las funciones otorgadas al Estado en el liberalismo son únicamente las de mantener el orden y el control con el fin de garantizar el buen funcionamiento de las sociedades. Las leyes de mercado debían funcionar sin ninguna regulación. Esta aparente neutralidad del Estado repercutía, sin embargo, en las relaciones de la vida económica a partir del mantenimiento de un determinado orden jurídico que regulaba la propiedad y las prácticas comerciales. Pero también repercutía sobre las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora. Sin una regulación sobre el máximo de horas o las condiciones de trabajo, y ninguna protección social, la precariedad de la mayoría de la población era cada vez más evidente. El proceso de industrialización comportó unas condiciones de vida muy duras y un conjunto de graves desajustes sociales que hacían peligrar el orden establecido. Se da un proceso en el que tanto por parte de los trabajadores –a partir de la creación de sindicatos reivindicativos-, como para la burguesía-, se hace indispensable una transformación del papel del Estado.

En efecto, necesidades económicas y políticas de un lado y la presión social del otro provocan cambios en las funciones que se le venían atribuyendo al Estado. Los efectos del capitalismo liberal provocan que el Estado vaya adquiriendo una actitud cada vez más activa e interventora, intentando corregir los males del capitalismo que repercuten sobre una población que el propio sistema necesita dispuesta a trabajar. Se empiezan a dictar leyes sobre la limitación de la jornada laboral y sobre la protección de accidentes y enfermedades de los trabajadores. Estas medidas, que por un lado tienen un sentido asistencial, por el otro representan un claro apoyo al sistema capitalista en la medida en que garantizan la posibilidad de disponibilidad de la necesaria clase trabajadora. Este papel interventor se intensifica después de la primera guerra mundial en Europa, y queda plenamente justificado a partir de la fuerte crisis económica de finales de los años veinte.

Ante esta situación, se abrió paso un enfoque que apoyaba la necesidad de políticas sociales que atenuaban los problemas de un capitalismo liberal a ultranza y fue conocida como Estado del bienestar. Convergían en este tipo de posiciones, entre otros, los grupos radicales no socialistas, políticos laboristas e incluso liberales que se alejaban del dogmatismo liberal de la época victoriana, además de los socialdemócratas en sus diferentes versiones según los países. La transformación del Estado liberal del siglo XIX, con sus diversas manifestaciones en Europa, en el Estado de bienestar contemporáneo es quizá el logro más notable del sistema de gobierno democrático. Los responsables de la política social de la mayoría de las democracias comenzaron a reflexionar sobre cómo ampliar la distribución de las prestaciones y de los servicios sociales que había que ofrecer a los ciudadanos.

A lo largo del siglo XX, cada Estado Europeo ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad social y justicia social en sus estructuras institucionales y políticas, estructuras que eran a su vez la consecuencia de las circunstancias particulares que habían influido en el nacimiento del gobierno democrático en su país. No existió nunca una concepción unitaria de cómo conseguir realizar la justicia social, igual que no había existido nunca un camino uniforme para llegar a un sistema de gobierno democrático. En la transformación de cada país han estado presentes una serie de factores políticos específicos con un grado considerable de independencia. El resultado es que existen diferentes Estados del bienestar más que un Estado ideal concebido especialmente para proporcionar bienestar.

EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El desarrollo de los Estados del bienestar no ha sido algo relacionado inmediatamente con el bienestar propiamente dicho, sino que ha dependido, sobre todo, de la capacidad de los gobiernos para aplicar los instrumentos y las prácticas existentes a problemas poco conocidos. Se ha llegado al Estado del bienestar a través de un proceso gradual y a menudo uniforme, impulsado tanto por políticos ambiciosos y funcionarios más o menos visionarios, como por la noción abstracta de un orden social en crisis o por los temores a una gran inquietud social. La adaptación del Estado liberal a las necesidades del Estado del bienestar no tuvo nunca que ver con la construcción de una sociedad utópica. El

problema era el de cómo reconciliar los principios básicos del liberalismo con un conjunto complejo y creciente de políticas sociales.

La forma del Estado del bienestar se comenzó a sustentar en tres aspectos muy importantes: el Estado y la sociedad tienen un interés común que se expresa en el tema de la solidaridad; el Estado tiene la obligación de proteger a todos contra los riesgos sociales, y los cotizantes o contribuyentes, en su condición de ciudadanos, tienen derecho a administrar sus propias cotizaciones. Con diversos grados de éxito y seguridad, los Estados Europeos habían dado ya pasos irreversibles hacia la aceptación de nuevas responsabilidades sociales entre 1880 y 1914, comprometiendo así los valores liberales clásicos que cimentaron el primer desarrollo de los gobiernos democráticos.¹

El modelo de Estado del bienestar responde a unas necesidades y son estas necesidades las que legitiman la nueva organización social. El proceso de industrialización del siglo XIX comporta unas condiciones muy duras para los trabajadores que desembocan en un conjunto de desajustes sociales que obligan a tomar medidas para reducir sus efectos. Aunque los cambios se presentan de forma entrelazada, podemos establecer tres tipos de transformaciones en el campo social, el político y el económico:

a) *Cambios Sociales*. Las dos clases más significativas del XIX, la burguesía y la clase obrera mantenían relaciones conflictivas. Los sectores más débiles de la sociedad se hallaban condenados a la miseria y la marginación. La legitimidad –y el miedo– a una posible revolución se sustentaba en el sentimiento que esta situación despertaba en este sector de población, por otro lado, mayoritario. La necesidad de paliar la presión social dio como resultado el surgimiento de las primeras medidas de protección social. A finales del XIX, en el decenio de los ochenta, en Alemania se aprueba un conjunto de programas de reformas sociales con el objetivo de evitar una posible revolución, por ejemplo se aprobó en 1871 una constitución que establecía una monarquía constitucional pero con funciones limitadas y sin poder de control sobre el gobierno. En este contexto se aprobó la primera legislación social, conocida como la *Legislación Social de Bismarck*, que fue estableciéndose durante el decenio de los ochenta del siglo XIX. Esta legislación

¹ Ashford, Douglas E. *La Aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1989, pp.125-127.

contemplaba tres tipos de protección: el seguro de enfermedad, el seguro frente los accidentes de trabajo y el establecimiento del primer sistema de pensiones de jubilación.

b) *Cambios Políticos*. El paso del sufragio censatario al sufragio universal comportó que al estar toda la población representada, los gobiernos resultantes de las elecciones eran más sensibles a las necesidades de la mayoría de la población. Aparecen los partidos políticos que responden con sus programas a las diversas demandas sociales. En 1848 se realizan en Francia y Suiza las primeras elecciones con sufragio universal. El sufragio universal se va extendiendo a casi todos los países industrializados entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, convirtiéndose la clase trabajadora en sujeto político. También la revolución soviética de 1917 fue una señal de alerta para los países capitalistas, al demostrar que existían alternativas al sistema. Podría entenderse que el sistema democrático se configura como resultado de las relaciones de conflicto entre las clases, estableciendo mecanismos formales para superar las tensiones sociales.

c) *Cambios económicos*. Los resultados de las guerras mundiales consolidan la definitiva mundialización de la economía. La crisis económica provocada por el derrumbe de la bolsa de Wall Street en 1929 tiene repercusiones en la totalidad de países industrializados. Por lo que se entra en una nueva etapa de depresión económica a escala mundial que propició la búsqueda de soluciones a los estancamientos que periódicamente aparecían en la economía. Se empieza a cuestionar el paradigma del liberalismo: *el laissez faire*, la no-intervención del Estado.²

Esta perspectiva, predominante en su tiempo, proponía introducir contenidos sociales concretos en la política. Sus seguidores admitían que el sistema económico dejaba muchas necesidades insatisfechas y distribuía los bienes en forma desigual, pero que en las tareas puramente económicas de producción y distribución de bienes era preferible a cualquier otro. Esta posición no buscaba grandes cambios en el sistema a pesar de que creía que el sistema económico capitalista no podía corregir sus defectos por sí mismo, y por ende reconocía la responsabilidad y el derecho del Estado de intervenir obligatoriamente para subsanar y modificar sus consecuencias en la situación social. Esta posición intervencionista entendía como primera tarea del Estado la de extender los servicios sociales e incrementar las funciones colectivas de la sociedad. El objetivo era lograr un

² Montagut, Teresa. *Política Social*, Ariel, Barcelona, 2000, pp.45-46.

equilibrio entre la libertad privada y el intervencionismo público, entre el liberalismo económico por un lado, y la estabilidad y el bienestar social, por el otro.

La concepción del Estado del bienestar tuvo un fuerte impulso en las posiciones que el Partido Laborista inglés, otros partidos socialdemócratas y los revisionistas liberales formularon en los primeros años del siglo XX. No debe desdeñarse la influencia de ciertas tendencias previas, humanistas, democráticas y socializantes pero, sobre todo, conviene subrayar la influencia que tuvo el debate que entre las dos guerras mundiales se dio acerca de la relación entre las políticas sociales y el libre mercado. En ese debate, la formación del Estado del bienestar comenzó a definirse como aquel en el cual el Estado es utilizado deliberadamente para modificar las fuerzas del mercado.

La concepción del Estado del bienestar se modificó en el periodo entre guerras, debido, entre otros factores, a las tareas de reconstrucción de Europa y a la Gran Depresión en Estados Unidos. Por un lado, las políticas sociales comenzaron a concebirse como parte de una política económica general y no como un área de acciones políticas segregadas y gobernadas por principios o reglas exclusivas, vinculadas a la prestación de servicios sociales. Esa integración de las políticas sociales a la política macroeconómica, fue apoyada por el triunfo del keynesianismo y la preocupación por el desempleo.

LAS POLÍTICAS SOCIALES EN EUROPA DURANTE EL PERIODO ENTRE GUERRAS

Como antecedentes de los cambios que se producirían en la economía encontramos, de un lado, las primeras medidas del *New Deal* del presidente Roosevelt. Tras la crisis de 1929, que había sumido la economía de Estados Unidos en una fuerte depresión, se desatan diversas campañas en pro de una intervención gubernamental, este tipo de medidas tendrían una fuerte influencia en Europa. En 1933 y con el fin de estimular la demanda, las nuevas políticas del *New Deal* diseñan unas medidas de intervención del Estado en la economía, y además una serie de propuestas de asistencia social a los desempleados. Dos años más tarde, en 1935, se establece la ley de seguridad social con el reconocimiento de las pensiones de vejez y de desempleo y la ley de relaciones laborales que reconoce los derechos de sindicación y de negociación colectiva. En Europa, en Suecia, tras la llegada de

los socialdemócratas al poder, en 1932, se establecen unos acuerdos entre patronal y trabajadores que promulgan, entre otras cosas, el reconocimiento por parte de la confederación sindical sueca de la necesaria obtención de beneficios por parte de la empresa privada, como medio esencial de producción, y la patronal reconoce, a su vez, que el Estado debe contribuir a la regulación y participación de las actividades económicas.³

Los veinte años que separan las dos guerras mundiales tuvieron pocas innovaciones en lo que concierne a la definición de áreas de responsabilidad pública y aplicación de las políticas sociales en los países de Europa occidental. Quizás la introducción de las *asignaciones familiares* haya sido la innovación más significativa. Como era lógico, un periodo marcado por la reconstrucción y la depresión económica no era el más idóneo para poner en práctica las aspiraciones y decisiones que se adoptaban para mejorar la situación social. Los sentimientos de “solidaridad” y “seguridad para todos” fueron rápidamente superados por la sofisticada polémica sobre las técnicas de administración de los costos y beneficios de las políticas sociales y sus límites. De este modo se fueron consolidando los sistemas de seguridad social, los cuales tendieron a disminuir sus diferencias entre los diferentes países.

La tendencia a homogeneizar los sistemas de seguridad social se pudo observar en los casos de Alemania e Inglaterra. El primer programa alemán de seguridad social cubría vejez y enfermedad, pero excluía el desempleo; en 1927 se añadió el seguro del desempleo. Mientras tanto, en Inglaterra ese programa cubría enfermedad y desempleo —este último en escala limitada—, pero excluía las pensiones a la vejez. En 1920, sin embargo, en este país se generalizó el seguro de desempleo y en 1925 se introdujeron las pensiones por vejez. Por otra parte, en el mismo periodo, hubo una tendencia a una mayor centralización administrativa de los programas de seguridad social en numerosos países. Francia inició en 1928 cuando cubrió enfermedad, maternidad, invalidez, vejez y muerte, pero no el desempleo. La responsabilidad sobre los desempleados se ejercía por medio de subvenciones a los seguros voluntarios, apoyados por un sistema de asistencia social. De esta forma se estimulaban los esfuerzos privados de los sindicatos, evitando la obligatoriedad y estableciendo arreglos por grupos y categorías ocupacionales. En aspectos, como la salud, vivienda, maternidad, guarderías, jóvenes, invidentes y muchos otros fue

³ *Ibid.*, pp.46-47.

notoria la presencia de organizaciones voluntarias de tipo comunitario, que muchas veces apoyaban a los programas de las autoridades e instituciones oficiales, o que actuaban por cuenta propia en cooperativas, mutualidades, etcétera.⁴

La introducción de los *subsídios familiares* en Europa fue una de las innovaciones más importantes del periodo entre guerras. Los pioneros en brindar este beneficio fueron Francia y Bélgica. Los sistemas voluntarios mediante los cuales los salarios eran complementados con los beneficios para los hijos dependientes, habían existido tiempo atrás en ambos países, pero se volvieron generales y obligatorios por ley, en Bélgica en 1930 y en Francia en 1932. Otros países siguieron el ejemplo de los anteriores, hasta convertir las *asignaciones familiares* en una prestación común de los programas sociales. Los *subsídios familiares* diferían de otros servicios en que pretendían complementar los ingresos de aquellos que trabajaban, y no mantener el ingreso de aquellos que no lo hacían. Era, por tanto, un medio para hacer del salario individual, un salario familiar, y así convertir a la familia en un núcleo protegido por la sociedad. En este periodo el costo de estos programas recayó en los empleadores. La política de *subsídios familiares* cumplía, adicionalmente con la finalidad de revertir la caída de las tasas de natalidad que caracterizaba la realidad europea, la francesa y la belga, en particular.⁵

La Gran Depresión iniciada en 1929 hizo desaparecer el sistema de seguro del desempleo en todos los países, por lo que la responsabilidad de la seguridad social recayó completamente en el Estado. En ese periodo crítico, la seguridad social en Europa se asemejaba mucho a la *Ley de Pobres*⁶, en Inglaterra, la *Ley de Pobres* que todavía llevaban

⁴ Kusnir, Liliana. *La Política Social en Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp.37-38.

⁵ *Ibid.*, pp.38-39.

⁶ La Ley de Pobres tienen su origen en Gran Bretaña y se trata de un tipo de política asistencial desarrollada básicamente entre los siglos XVII y XVIII. La Ley de Pobres partía de una noción mucho más amplia de las responsabilidades del Estado en relación con los pobres y los menos favorecidos. La reforma a la Ley que se dio en 1834 trató de introducir una lógica única, y en ese sentido se convirtió en el prototipo de la reforma social británica. La preocupación por la pobreza se hizo importante por todo aquello que omite, es decir, la relación de la reforma social con otras muchas cuestiones, como la mejora de la fuerza de trabajo o el ajuste de la industria a las necesidades sociales y las condiciones laborales. La modificación de la Ley de Pobres estuvo dominada por un problema específico, a saber, que el coste de la ayuda a los pobres se había triplicado entre 1776 a 1802. La Ley de 1834 introdujo una noción demasiado rígida de los beneficios sociales y de las razones por las que las democracias asumían tareas de índole social. La disposición capital de la Ley era la obligatoriedad de la *Workhouse* que era una institución asilar para los pobres sin empleo, en la que los que no sufrieran ninguna incapacidad quedaban obligados a trabajar, las condiciones de alojamiento y trabajo eran deliberadamente de una dureza extrema. Se trataba de una forma bastante brutal de comprobar la situación de necesidad. Además, la ley de 1834 fue en muchos aspectos una norma defensiva, no un intento de construir un sistema en el que pudieran tener cabida los problemas sociales futuros. La Revolución Industrial contaba con

el estigma de su forma de aplicación en el siglo XIX, fue sometida a un proceso de revisión y de eventual abolición por otro sistema más adecuado a las nuevas circunstancias provocada por la crisis de 1929. La discusión parlamentaria sobre el tema fue muy amplia y aunque no se llegó a una decisión legal al respecto, a partir de 1929 se ampliaron las funciones que cumplía el Comité de Asistencia pública. Este Comité extendió sus servicios a todo el país, sin otras diferenciaciones que no fueran las vinculadas a servicios específicos como tratamiento especial a ancianos, niños y otras personas que requerían atención especial.⁷

En los países escandinavos hubo también una fuerte transformación, que permitió pasar de un sistema de ayuda a los pobres a una asistencia social integral y moderna que cubría a la población en su conjunto, sin hacer distinciones. En Francia y en Alemania, la asistencia pública siguió funcionando como un servicio de múltiples propósitos que cubría muchas de las necesidades de los más pobres, los cuales eran tratados como miembros de una categoría social diferente que debía reducirse conforme la cobertura social de la seguridad se volviera más amplia. Los sistemas de asistencia pública y los organismos voluntarios privados, en los que descansaron las políticas sociales durante la poscrisis, no pudieron sostener los seguros de desempleo y otros beneficios previstos legalmente. Sin embargo, la reconstrucción de todo el andamiaje que se había iniciado y formulado hacia fines de los años treinta, influyó en la institucionalización del Estado del bienestar en la segunda posguerra.

Gran Bretaña, fue el país que experimentó el nivel de desempleo más grave en el período de entreguerras. En algunas fases el desempleo superó la barrera de los dos millones, y con unos niveles de vida mucho más bajos que los actuales. El fenómeno alcanzó su punto culminante en 1932, con 3,4 millones de parados, y se mantuvo en torno a un millón durante cerca de veinte años, a lo que debe añadirse que sólo un 60% de la fuerza de trabajo estaba asegurada. La experiencia convirtió al Partido Laborista y a los sindicatos

medio siglo de antigüedad en Gran Bretaña, pero el poder político seguía en manos de los terratenientes, cuyo interés consistía, sobre todo, en tratar de evitar que recayeran sobre ellos los costos de la asistencia a los trabajadores del campo que habían emigrado a las ciudades o que se habían quedado sin recursos en sus propias localidades. Así pues, la premisa de la Ley de 1834 era la necesidad de mantener el poder de los terratenientes. Al privar a los organismos locales de los ingresos necesarios para cubrir sus necesidades sociales, los terratenientes contribuyeron a la crisis de 1909-1911, y convirtieron al impuesto sobre la renta en una necesidad para financiar la reforma social. Estos hechos explican el posterior rechazo a la Ley de Pobres. Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.48, 85-89.

⁷ Kusnir, Liliana, *Op. Cit.*, pp.39-40.

en entusiastas defensores de la causa del Estado del bienestar, pero no produjo los resultados que en Suecia se observaron en base a su concepto de solidaridad salarial en donde los salarios están ligados al bienestar o incluso con el más diferenciado sistema francés de reivindicaciones de bienestar desde el propio nivel de ocupación, que da lugar a que las prestaciones sociales constituyan un aspecto visible de las negociaciones salariales. Francia había conseguido un grado notable de continuidad, reconociendo que las prestaciones y los salarios estaban íntimamente asociados, este país no perdió nunca el control de las relaciones entre el trabajo y la política social.⁸

Se podría considerar que el período de entreguerras era singularmente inadecuado para el desarrollo del Estado del bienestar. Los programas sociales planeados antes de la Primera Guerra Mundial languidecían en los parlamentos, sumergidos bajo las presiones económicas de la depresión, y en Alemania sucumbieron ante el nacionalsocialismo. Los desesperados esfuerzos para poner en pie un nuevo orden político mundial estaban íntimamente vinculados a la posibilidad de construir simultáneamente un nuevo orden económico, pero las economías nacionales eran también muy inestables. Es posible que la política social ocupara un lugar secundario en el orden de las prioridades políticas, pero nunca desapareció de él. Por primera vez las grandes economías sufrieron un desempleo masivo. Y aunque los esfuerzos para proteger a los parados fueron a menudo tan artificiosos y experimentales como habían sido los esfuerzos anteriores a la guerra para proteger a los pobres y a los enfermos, las democracias empezaron a diseñar políticas de lucha contra el desempleo. Enfrentadas como estaban a la temible elección entre la protección a los puestos de trabajo o a la concesión de subsidios de paro.

Las estructuras institucionales no sólo tuvieron que hacer frente al desempleo que se originó entre ambas guerras, sino que los Estados del bienestar sufrieron sus más duras pruebas en estos momentos iniciales. Lo más importantes obstáculos que se oponían a la completa nacionalización de la política social fueron superados y las resistencias efectivas a que hubo que hacer frente resultaron sorprendentemente pequeñas. El refugio liberal que representaban las formas de asistencias privadas o benéficas demostró ser completamente inadecuado, abriéndose la posibilidad de la participación del Estado en este campo. Los grupos profesionales fueron gradualmente integrados en los programas de seguridad social.

⁸ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.214-120.

El sector agrario, cuyos intereses establecidos había que conservar e incluso reforzar, fue el primero que recibió la protección del Estado, antes de que las poblaciones urbanas recibieran ayudas sustanciales. En definitiva, los más importantes agentes sociales privados o locales, que previsiblemente habrían podido oponerse con mayor empeño a la ampliación de los Estados del Bienestar, aprendieron a convivir con ellos hasta el punto de su plena nacionalización después de 1945 se verificó sin apenas controversias.⁹

El periodo de entreguerras tiene una gran importancia en el establecimiento de las prioridades de los nuevos Estados del bienestar, no porque en esa fase llegaron a encontrarse soluciones exentas de dificultades a los problemas sociales e industriales, sino, sobre todo porque entre 1918 y 1940 los gobiernos aprendieron que las políticas sociales mantienen una relación de interdependencia con muchas actividades tradicionales del Estado. El periodo de entreguerras se ha considerado como el momento crucial del cambio, porque los fundamentos institucionales del Estado del bienestar quedaron establecidos entre las décadas de los años veinte y treinta. Y el hecho mismo de que pudiera alcanzarse ese logro a pesar de todos los fracasos y trastornos políticos es también una condición previa de la posterior institucionalización de los derechos sociales y de la asistencia social.

KEYNES Y LA POLÍTICA DE PLENO EMPLEO

La publicación de la obra principal de Keynes (*Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, 1936), impactó al mundo intelectual y político. Keynes señaló que, en una economía de mercado, la producción real no está determinada por la dotación y la eficiencia potenciales en la utilización de los recursos, sino en el proceso de generación de ingresos que tiende a establecer un nivel de equilibrio con la demanda efectiva por bienes y servicios. La teoría keynesiana mostró su preocupación por conducir a la economía al pleno empleo de la fuerza de trabajo, no por la vía del mercado, sino mediante la acción del gobierno en el campo fiscal y monetario. Keynes pensaba que una política de gasto público y crédito barato podía actuar sobre las expectativas de los empresarios e incentivarlos a invertir y aumentar la demanda efectiva de la población. Para Keynes los principales inconvenientes de la sociedad económica son su incapacidad para procurar la ocupación

⁹ *Ibid.*, pp.128-129.

plena y su arbitrariedad y desigualdad distribución de la riqueza y los ingresos. Pero si bien “las naciones pueden aprender a procurarse la ocupación plena con su política interna, no se necesita que haya fuerzas económicas importantes destinadas a enfrentar el interés de un país con el de sus vecinos”, por lo tanto la política de pleno empleo se vuelve un elemento fundamental para la paz.¹⁰

Keynes puso un énfasis primordial en el problema del desempleo ya que consideraba que estaba en la raíz de la mayoría de los males sociales que plagaban al mundo durante el periodo comprendido entre las dos guerras mundiales. Con base en el punto de vista de Keynes, el sistema económico, tal como existía antes de la guerra, resolvió apropiadamente el problema de la asignación de recursos y falló sólo en la solución del problema de desempleo. El objetivo era entonces mejorar las condiciones de empleo, mientras se mantenía a la vez el mecanismo capitalista de mercado para la asignación de los recursos económicos. Por tanto, el enfoque keynesiano consiste claramente en modificar al capitalismo de manera que el pleno empleo pueda mantenerse. De acuerdo con esta posición, todas aquellas características del sistema capitalista que no interfieran con el logro del pleno empleo, deben preservarse. Las reformas keynesianas no cuestionan los derechos de los individuos para ser propietarios de bienes de producción. El enfoque keynesiano considera al Estado como una fuerza de equilibrio que sirve sólo para complementar el comportamiento de los individuos capitalistas, el gobierno tiene que ser un agente de estabilización.¹¹

La hipótesis de que los problemas de empleo y demanda efectiva no se solucionaban por el funcionamiento del mercado sino por la política gubernamental, no sólo responde al periodo de depresión en que la misma fue expuesta, sino que ha estado presente en periodos de crecimiento y reactivación. Aunque no puede catalogarse como una política social propiamente dicha, la prioridad dada al pleno empleo y al necesario intervencionismo estatal, nos lleva frecuentemente a emparentar el keynesianismo con el Estado del bienestar.

¹⁰ Keynes, John Maynard. *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Colombia, FCE, 2000, pp.328-337.

¹¹ Klein, Lawrence R. *La Revolución Keynesiana*, México, Trillas, 1980, pp.177-181.

BEVERIDGE Y EL PLAN PARA LA SEGURIDAD SOCIAL

William Beveridge constituye una personalidad que participó activamente en el plano político inglés, al definir las bases de la seguridad social en los años treinta, en plena guerra y postular los criterios para la segunda posguerra. Su influencia sobrepasó los límites de su país, porque sus planteamientos de lucha contra los cinco males gigantes: indigencia, enfermedades, ignorancia, contaminación y ociosidad, lograron un elevado grado de concreción y elocuencia en sus informes, documentos y conferencias. Además, este autor demuestra flexibilidad cuando insiste en que sus propuestas dependían de ciertas condiciones, que debían ser adecuadas a la situación de cada país. Beveridge define la seguridad social, sus principios y el grado de responsabilidad que deben asumir los distintos actores, en especial, el Estado.

En el año de 1942, Beveridge da a conocer el Informe sobre Seguros Sociales y Servicios Afines. El Informe hace un estudio de los planes nacionales y recomienda un Plan para Seguridad Social imaginado para hacer desaparecer la indigencia física, asegurando siempre a todos los ciudadanos ingresos suficientes para subsistencia y medios para hacer frente a los gastos excepcionales en los nacimientos, el matrimonio y la muerte. Los planes y servicios estudiados incluyen el seguro de enfermedad, el seguro de desocupación, las pensiones a la vejez, las pensiones a las viudas y los huérfanos, la compensación a los trabajadores por accidentes y enfermedades del trabajo, las pensiones no contributivas para la vejez, para la asistencia pública y la asistencia a los ciegos.¹²

El estudio muestra que en un sistema de seguridad social, existen graves deficiencias que exigen remedio y anomalías y falta de coordinación que dan lugar a gastos innecesarios. Las recomendaciones del Informe se basan en un diagnóstico de la indigencia, esto es, de las circunstancias en que, en los años inmediatamente anteriores a la segunda guerra mundial, podían faltar a familias e individuos de Gran Bretaña los medios indispensables para una subsistencia sana. Los estudios sociales realizados en algunas de las principales ciudades de Gran Bretaña pusieron de manifiesto que la indigencia se debía a la interrupción o la pérdida de la capacidad para ganar dinero o a los muchos hijos. El Plan para la Seguridad Social es un plan para combatir esas dos causas de indigencia,

¹² Beveridge, William. *Las Bases de la Seguridad Social*, México, FCE/Instituto Nacional de Salud Pública, 1987, pp.72.

mediante una doble redistribución de los ingresos –entre las épocas en que se gana dinero y aquéllas en que no se gana (por medio del seguro social) y entre las épocas de grandes y pequeñas responsabilidades familiares (por medio de subsidios para los hijos). Se define la seguridad social, para los fines del Informe, como el mantenimiento de los ingresos necesarios para la subsistencia. La característica principal del Plan es un sistema de seguros sociales que comprende seis principios fundamentales: uniformidad de la tasa del beneficio de subsistencia; unificación de la tasa de contribución; unificación de la responsabilidad administrativa; suficiencia del beneficio; amplitud y clasificación de los seguros sociales.¹³

El Plan de Seguridad Comprende tres partes. En primer lugar, un programa completo de seguros sociales en prestaciones en dinero. En segundo lugar, un sistema general de subsidios infantiles, tanto cuando el padre gana dinero como cuando no lo gana. Finalmente, un plan general de cuidados médicos de todas clases para todo el mundo. La característica principal del Plan de Seguridad es un proyecto completo de seguros sociales. Abarca a todos los ciudadanos y no sólo a quienes trabajan para patrones. Todo el mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejez, gastos de entierro, cuidados médicos. Y todo el mundo tendrá asegurados esos y todos los demás beneficios apropiados para él y su familia, por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguros.¹⁴

El plan de seguros sociales estipula, una pensión uniforme a cambio de una contribución uniforme. La pensión será la misma para la desocupación y para la incapacidad física de cualquier clase que sea y, después de un periodo de transición, para pensiones de retiro; se la ha proyectado lo bastante alta para que provea a la subsistencia e impida la extrema necesidad en todos los casos normales; y durará lo que dure la desocupación o la incapacidad para trabajar sin recurrir a la comprobación de los recursos. Además de la desocupación y la incapacidad, el proyecto provee beneficios para hacer frente a otras necesidades, entre ellas la maternidad y la viudez, el cuidado de los hijos, los gastos de entierro y el aprendizaje de nuevas ocupaciones. En lo que respecta a la vejez, propone varios cambios, En primer lugar, generaliza las pensiones a todo tipo de trabajador. En segundo lugar, hace que las pensiones dependan de la condición de retirarse del trabajo.

¹³ *Ibid.*, pp.73.

¹⁴ *Ibid.*, pp.65-66.

En tercer lugar, hace que esas pensiones de retiro sean adecuadas para subvenir a la subsistencia, iguales a las pensiones por desocupación e incapacidad física. En cuarto lugar, el proyecto permite a las personas que siguen trabajando después de llegar a la edad mínima de retiro, que se estableció de 65 años para los hombres y de 60 años para las mujeres, hacer méritos para la obtención de pensiones superiores al nivel que sirve de base, que es el que obtendrían si se retiraran tan pronto como alcanzaran esa edad. El objeto del plan no fue obligar a retirarse pronto, sino dejar a las personas en libertad de retirarse cuando quieran y estimularlas a que sigan trabajando mientras puedan hacerlo.¹⁵

Para Beveridge, la seguridad social representa la búsqueda por mantener los ingresos necesarios para la subsistencia de los seres humanos. Los principios básicos que sustentan la seguridad social son la justicia (en lugar de la fuerza), la oportunidad razonable de realizar un trabajo productivo, la certeza de contar con ingresos suficientes (sea o no trabajador) para estar a cubierto de la indigencia, y la defensa de la familia como unidad social. En materia operativa, su propuesta se dirige en lo esencial al establecimiento de un programa completo de seguros sociales y servicios afines para trabajadores y no trabajadores. En este contexto propone la idea de un ingreso mínimo nacional.

En términos de financiamiento, Beveridge apoya una participación tripartita (trabajadores, empresarios y Estado), salvo en los casos de subsidios a los hijos y en la asistencia nacional sanitaria y de rehabilitación que propone sea asumida íntegramente por el Estado. Fuera de estos aspectos, el papel fundamental del Estado consiste en que con la aplicación de la seguridad social se promueva una redistribución del ingreso que evite desigualdades extremas, aun entre trabajadores. Beveridge es insistente en cuanto que cree que no se trata de buscar una utópica e inalcanzable igualdad absoluta ni procurar el acceso al disfrute de ciertas comodidades, sino asegurar la desaparición de la indigencia y la polarización extrema en la distribución. En cuanto a otras responsabilidades, destaca que el logro de puestos de trabajo productivos y con remuneración adecuada no es una responsabilidad exclusiva del Estado, sino que debe ser compartida con el sector privado.

Lo que Beveridge propuso fue un sistema universal y uniforme de seguridad social. Incluía a todos los ciudadanos, clasificados en grupos según las causas de la inseguridad económica y la protección requerida para el caso. Sus recomendaciones asumían la

¹⁵ *Ibid.*, pp.66-67.

creación de un Servicio Nacional de la Salud y subsidios familiares universales. Al incluir a todos los ciudadanos básicamente en los mismos términos, Beveridge capturó la imaginación en política social de los reformadores de todo el mundo. Las prestaciones concedidas a todos, se pensó, diluían el estigma de las medidas reservadas para los pobres, y encarnaban el nuevo espíritu de igualdad forjado en la guerra. Durante los debates sobre política social, que se extendían hacia atrás al menos hasta las propuestas presentadas por Charles Booth durante el siglo XIX, la izquierda había favorecido medidas que incluyesen a todos, que los conservadores a su vez rechazaban por innecesarias y despilfarradoras. Con Beveridge estos desacuerdos perdieron intensidad. Si bien es cierto que el universalismo generó controversia cuando fue aplicado en el exterior, en Gran Bretaña provocó comparativamente pocas discusiones.¹⁶

Beveridge acabó siendo consistentemente universalista, aceptando las consecuencias de la redistribución entre grupos que la protección social omnicompreensiva hacía posible. Obligando a todos a asegurarse contra todos los riesgos, incluso contra aquellos que afectaban a algunos menos que a otros. Lejos de buscar una reasignación entre los diferentes factores de producción -tierra, capital, organización y trabajo- Beveridge previó una igualación del poder de compra centrada básicamente en la propia clase trabajadora, en un sentido horizontal. Su estricto sistema de tasa uniforme, con todos pagando lo mismo por iguales prestaciones, limitaba cualquier redistribución vertical en el seno del sistema de seguridad social a la que se alcanzaba como consecuencia de la financiación fiscal. Beveridge había tratado de elaborar una reforma que ayudase, en primer lugar, a los más necesitados y estimulase al mismo tiempo la ayuda propia entre los más afortunados.

Beveridge se proponía proveer a los ancianos, estimular la frugalidad y la ayuda propia, y al mismo tiempo no despilfarrar fondos distribuyéndolos sin atender a la situación de necesidad. Los sindicatos propusieron reducir costes haciendo que las pensiones dependiesen de la jubilación. Los sindicatos habían aprendido las virtudes de este requisito de jubilación durante la época de desempleo masivo en la década de los treinta, obligados a cesar de trabajar para recibir la pensión. Los problemas financieros que el sistema de

¹⁶ Baldwin, Peter. *La Política de Solidaridad Social. Bases Sociales del Estado de Bienestar Europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, 1992, pp.195-196.

seguridad social afrontaba, junto a la escasez de trabajo que podía anticiparse para la posguerra, eran razones que movían a estimular la prolongación de la vida laboral. Un requisito de jubilación correctamente ingeniado podría responder a este desafío. Concediendo tasas más altas a quienes aplazasen la jubilación, aunque limitándolas de forma que la suma total de prestaciones obtenidas durante toda la vida se mantuviese inferior a la que se obtendría si la pensión se empezase a recibir inmediatamente, se lograría al mismo tiempo ahorrar dinero y promover la continuidad en el trabajo. El requisito de la jubilación excluía de las pensiones a los ancianos que seguían realizando un trabajo remunerado.¹⁷

La seguridad social habría de incluir a todos por dos razones: los problemas administrativos que la selección implicaba y el carácter impredecible de la situación de necesidad y de dependencia en circunstancias de guerra. Beveridge había insistido en establecer un periodo de transición en el que las prestaciones no serían íntegras y en continuar con los suplementos para los pobres, condicionados a la comprobación del estado de necesidad, con objeto de proveer a los necesitados de una cobertura adecuada, evitando al mismo tiempo caer en una inadecuada generosidad para con los recién incorporados y para con los económicamente desahogados de entre los ya pertenecientes al sistema de seguridad social. Sin embargo, esperando ganar el favor de estos dos últimos grupos, el gobierno británico les ofreció pensiones más altas que las propuestas por Beveridge de inmediato. Laboristas y Sindicatos habían apoyado desde hacía tiempo reformas similares a las propuestas por Beveridge, y recibieron de buen grado el informe exceptuando algunas reservas. Estaban a favor del principio de subsistencia, término con el que los Sindicatos se referían a permitir a los receptores “vivir respetablemente”, y se opusieron a los ulteriores intentos de reducir las tasas de prestación. Tanto el Partido Laborista como los Sindicatos rechazaron las medidas de transición de Beveridge, tratando de conseguir pensiones más altas cuanto antes, si no inmediatamente.¹⁸

Después del Informe de Beveridge, algunas de sus propuestas se presentaron ante grandes problemas para su puesta en marcha. El principio retributivo fue bien recibido y se aceptaron los subsidios familiares e incluso el Servicio Nacional de la Salud. El desempleo

¹⁷ *Ibid.*, pp.206-210.

¹⁸ *Ibid.*, pp.214-215.

era considerado un riesgo no asegurable. El servicio de salud habría de incluir a los acomodados de forma exclusivamente voluntaria, pero todos recibirían pensiones y pagarían por ella. La subsistencia causó cierto revuelo, siendo calificada de objetivo inalcanzable, y las prestaciones basadas en niveles de ingreso fueron rechazadas por presentar problemas administrativos insuperables. Las sugerencias de Beveridge fueron de hecho adoptadas en lo relativo al desempleo y a la invalidez, mientras que las tasas de pensiones finalmente anunciadas (35 chelines para la pareja casada y 20 chelines para las personas solteras) fueron elegidas por el atractivo de los números redondos y porque habían sido propuestas por los laboristas poco antes de la guerra. Se supuso que obtendrían un apoyo más amplio que otras elegidas aún más arbitrariamente. Las propuestas de Beveridge no encontraron su apoyo legislativo hasta que los laboristas alcanzaron el poder en las elecciones de la posguerra.¹⁹

LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO DEL BIENESTAR

En los años inmediatos posteriores al final de la guerra, entre 1945 y 1950, el Estado del bienestar se convirtió en una realidad institucionalizada. A pesar de sus amplias similitudes en cuanto al modo de formular las demandas y de conceder las prestaciones, la institucionalización final de los Estados del bienestar en Europa no pudo evitar el verse marcadas por la política propia de cada país tanto en el período de entreguerras como en la posguerra. Los gobiernos tenían que idear nuevas prácticas financieras y presupuestarias, formar a una nueva burocracia e implantarla, y distribuir nuevas responsabilidades en los diferentes niveles de la administración estatal. Hacia 1950 el Estado del Bienestar moderno no sólo era ya una realidad económica y social, sino que se había convertido también en una realidad política.

Lo que resulta fundamental para la comprensión del cambiante contexto de la elaboración de las políticas después de las reformas de la política social en 1945 es que ésta se había convertido ya en parte integrante de la vida institucional de todas las democracias. En adelante, en Europa se discutió sobre la seguridad social nacional, no sobre si debía existir. El Estado del bienestar había quedado institucionalizado en formas

¹⁹ *Ibid.*, pp.215-219.

muy diversas. Los efectos globales de la construcción de los Estados del bienestar fueron similares en casi todas las democracias: ingresos mayores para los ancianos, protección más eficaz frente al desempleo, mejora de los servicios sociales, etc. Lo que las diferenciaba era que la decisión básica de edificar un Estado del bienestar se llevó a cabo en circunstancias políticas muy diferentes y que, una vez culminada, se manifestó en formas institucionales también muy diferentes. La característica política fundamental de los Estados del bienestar democráticos fue precisamente que pudieron avanzar hacia los objetivos de la protección social y de la igualdad social por caminos muy diversos y con marcos institucionales asimismo muy diversos.²⁰

El Estado del bienestar británico se convirtió a partir de 1945, probablemente, en el más completamente nacionalizado de todos los Estados del bienestar. En Francia la nacionalización no llegó a completarse. Si bien no estaba tan nacionalizado como el británico, estaba, sin embargo, claramente más politizado, como lo estaban también las relaciones laborales, la política industrial y la política económica. Los grupos que se habían ocupado tradicionalmente de la prestación de servicios sociales, como las sociedades de seguros mutualistas, consiguieron que sus reivindicaciones, encaminadas al logro de un monopolio casi total de la protección a la población agrícola y a la obtención de importantes derechos en la administración de la seguridad social, llegaran a buen puerto. Por su parte, los sindicatos vieron también parcialmente realizado su vieja aspiración al control obrero de la seguridad social. Aunque organizado fuera del Estado francés, el sistema de seguridad social estaba muy estrechamente vinculado a las realidades políticas francesas. Por el contrario, el sistema británico estaba efectivamente localizado dentro del Estado británico. Estos dos ejemplos nos permiten ver como se fue institucionalizando de forma muy diferente el sistema de seguridad social, sin embargo ambos Estados encontraron los métodos que les permitieron fundamentar la seguridad social como una actividad propia del Estado del bienestar.²¹

El Estado de Bienestar se institucionalizó en la Europa Occidental de la segunda posguerra, al producirse un rápido crecimiento de las políticas y programas sociales en muchos de los países. Este desarrollo estuvo asociado con un largo ciclo de expansión

²⁰ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.340-341.

²¹ *Ibid.*, pp. 341-342.

económica y con el éxito que los países beligerantes exhibieron en los procesos de reconstrucción y posterior progreso de sus aparatos productivos, tecnológicos e institucionales.

Países como Alemania, Francia e Italia basaron su recuperación y desarrollo en el impulso dado por dos fuerzas motrices: la ayuda estadounidense y la integración económica. La ayuda de los Estados Unidos, entre 1945 y 1954, fue decisiva. La ayuda total de origen norteamericano a los países Europeos fue de 34.2 miles de millones de dólares. Una gran porción de esa ayuda se concentró en Alemania, el país más afectado por la guerra y que sus fronteras geográficas colindaban con países del bloque socialista. Por otra parte, la integración económica en sus distintas etapas, que alcanza un punto culminante con el Tratado de Roma y la constitución de la Comunidad Económica Europea, representó la posibilidad de ampliar mercados aceleradamente, el comercio exterior y la producción en Europa Occidental, sobre todo en actividades industriales intensivas en capital, mano de obra especializada y tecnologías de punta.²²

Se han dado dos vertientes principalmente que han contribuido a conformar e institucionalizar el concepto del Estado del bienestar. Una primera vertiente proviene de la economía y tiene como principales exponentes al keynesianismo de los años treinta y a los ensayos que entre las dos guerras y, con más vigor, en la segunda posguerra, asumen el rol de una verdadera disciplina denominada economía de bienestar²³. Una segunda vertiente, con raíces más bien políticas, se asocia a los informes, que ya hemos revisado más arriba, que William Beveridge, presentó al gobierno inglés, exponiendo las bases de la seguridad social en una sociedad libre. Estos documentos son muy reconocidos puesto que, desde un plano práctico, prepararon el terreno para el diseño de las políticas sociales después de la segunda guerra mundial.

Entre 1890 y 1950 aproximadamente, fueron las restricciones políticas e institucionales las que definieron el curso de las transformaciones de los Estados del bienestar, el rasgo diferencial de la nueva situación consistió en que los Estados empezaron

²² Kusnir, Liliana. *Op. Cit.*, pp.41-42.

²³ Según Oscar Lange, "la Economía del bienestar se ocupa de las condiciones que determinan el bienestar económico total de una comunidad". A partir de este objetivo existe una constante búsqueda de los requisitos, restricciones y condiciones de bienestar económico. Esta corriente de pensamiento económico representó un punto de partida para ligar el bienestar con la asignación de los recursos y con patrones de desarrollo económico. Lange, Oscar. "Los Fundamentos de la Economía del Bienestar", en: Arrow, Kenneth J. y Tibor Scitovsky. *La Economía del Bienestar*, Vol. I, México, FCE, 1974, pp.39.

a intervenir más libremente en las relaciones de mercado. En 1950 las estructuras institucionales del Estado del bienestar estaban ya sólidamente instaladas. La institucionalización de los Estados del bienestar había sido un producto inevitable de las reacciones políticas a los graves trastornos y perturbaciones sociales del período de entre guerras; como resultado a esta institucionalización se iba a dar una prosperidad y crecimiento inesperados que iban a producirse durante los treinta años siguientes. El futuro político del Estado del bienestar había quedado asegurado. Gracias a la prosperidad, las realidades políticas no experimentaron grandes variaciones entre 1950 y 1970, aproximadamente.²⁴

La construcción del Estado asistencial, en la Europa de la segunda posguerra, supuso una rearticulación de gran alcance de las relaciones Estado-mercado que fue la base del desarrollo de los años cincuenta a los setenta. La expansión de las economías nacionales de la posguerra lleva consigo el desarrollo de la gran industria que consolida el fordismo como forma de organización del trabajo posibilitando la consecución de los objetivos de pleno empleo.

Los Estados del bienestar como una construcción institucional histórica. Su consolidación fue fruto de una fórmula –socialdemócrata o reformista– según la cual se podían alcanzar los objetivos de una sociedad justa a partir de una intervención pública en el marco de un capitalismo en evolución. Los Estados del bienestar han sido un elemento integral de las sociedades y establecieron lazos orgánicos con la producción, la reproducción y el consumo. Han sido un elemento esencial para el denominado modelo fordista de producción industrial. El crecimiento económico estaba sustentado por el consumo de masas de determinados productos. Su producción seguía una organización del trabajo basada en la utilización masiva del factor trabajo. Se requerían muchas personas trabajando en las cadenas de producción. Los Estados del bienestar posibilitan, en aquellos momentos, que se consuma todo aquello que se produce, cerrando el ciclo de trabajo-producción-consumo y reinversión. Los programas de los Estados asistenciales promovían el estilo de vida del trabajador prototipo con las compensaciones y garantías para sustentar la reproducción de la familia nuclear tradicional.

²⁴ Ashford, Douglas E. *Op. Cit.*, pp.343-344.



El Estado del bienestar ha sido el resultado de un compromiso entre clases sobre la base del crecimiento económico. El capitalismo es un modo de vertebrar las relaciones de intercambio social entre los hombres, de asegurar sus subordinaciones civiles y, en gran medida, sus lealtades políticas. Los Estados del bienestar fueron posibles a partir de convertir a todos los ciudadanos en consumidores, pero la plena ocupación se consigue únicamente si se crean las oportunas necesidades de consumo.

LA LÓGICA DE LOS ESTADOS DEL BIENESTAR

La lógica de los Estados del bienestar es la de poder cubrir dos objetivos a la vez: de un lado garantizar un continuo crecimiento económico a través de potenciar el incremento de consumo, y de otro, establecer una garantía de mínimos de protección social a toda la población. Para su análisis podemos destacar algunas características que nos permiten acercarnos a su comprensión:

a) Un consenso o pacto social entre gobierno, trabajadores y empresarios. Unos acuerdos a partir de los cuales se configura un funcionamiento distinto de las instituciones del Estado para la gobernabilidad de la sociedad. Se otorgan al Estado determinados funciones intervencionistas tanto en la esfera económica como en la esfera social o privada, la cual significa establecer un modelo económico en el que el Estado asume determinadas prestaciones o servicios que se sufragan vía la recaudación de impuestos. La representación no vendrá sólo de los partidos políticos sino también por otras organizaciones, básicamente los sindicatos y patronales.

b) La intervención estatal en la economía configura un modelo de economía mixta. El Estado no sólo regula la economía sino que además, es titular de empresas en determinados sectores de la producción. A través del gasto público, el objetivo será intentar conseguir y mantener los niveles de plena ocupación de los factores productivos, con tal de garantizar un proceso de crecimiento continuo. Se da pues la coexistencia de empresas de propiedad pública y de empresas de propiedad privada. Un efecto directo de ello sobre el mercado de trabajo es la creación de un número importante de puestos de trabajo vinculados a la administración pública.

c) Las políticas económicas keynesianas, que tienen como objetivo incrementar la demanda efectiva de la población, comportan a su vez la universalización de la protección social. Por medio de la provisión pública de determinados servicios (sanidad, educación, vivienda o servicios asistenciales) el Estado tiene como finalidad mantener un nivel de vida mínimo para el conjunto de la población, ya no entendido como caridad pública como en siglos anteriores sino como un derecho social. Esta universalización de la política social habrá de repercutir en la redistribución de la riqueza y en una generalización de mejoras en la calidad de vida de la mayoría de los ciudadanos.

d) Esta extensión de los derechos sociales abrió la senda hacia la plena ciudadanía: el conjunto de la población mayor de edad, hombres y mujeres. Tienen reconocidos los derechos civiles, políticos y sociales, un paso importante hacia la democratización de las sociedades.²⁵

Lo que denominamos “Estado del bienestar” corresponde a una forma de organizar la vida social –política y económica- en las democracias capitalistas, después de la segunda guerra mundial. Este modelo que hoy conocemos de Estado coordinador, impulsor y empresario directo de múltiples actividades y servicios es fruto de la evolución del capitalismo. El Estado del bienestar es un modelo sociopolítico y económico, fruto de las transformaciones que se habían ido produciendo en las diversas esferas de la vida social. De acuerdo con Luhmann la “lógica del Estado del bienestar” sólo puede ser comprendida mediante el principio de compensación. Se trata de la compensación de aquellas desventajas que recaen sobre cada cual como consecuencia de un determinado sistema de vida.²⁶

En la base de la lógica del Estado del Bienestar se entiende que la solidaridad social es la justicia definida en términos de necesidad. Al margen del nacimiento, el mérito o la valía, todo ciudadano en una situación de necesidad tiene derecho a recibir ayuda de la comunidad. Una vez que todos son considerados como potencialmente necesitados, la dependencia cesa de ser la maldición de un grupo en particular y no queda estigmatizada; la asistencia se transforma de un regalo en un derecho.

²⁵ Montagut, *Op.Cit.*, pp.47-48.

²⁶ Luhmann, Niklas. *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1997, pp.32.

Si la solidaridad ha de ponerse de manifiesto en la política social, todos pueden verse potencialmente afectados como receptores y como donantes. Al beneficiar en principio a todos, el bienestar solidario no puede ser exclusivo de un grupo en particular. Su implícita universalidad constituye su premisa básica: que nadie puede estar seguro de poder depender de sí mismo, y que la solidaridad contribuye al bien último de cada uno.

SEGURIDAD Y SOLIDARIDAD SOCIAL

En-sentido general, todas las democracias europeas se encaminaban hacia el Estado del bienestar en los albores del siglo XX y a lo largo del tiempo, cada una de ellas ha utilizado métodos distintos para introducir los objetivos de igualdad y de justicia social en sus estructuras institucionales y políticas. No existió nunca una concepción unitaria de cómo conseguir realizar justicia social y tampoco el Estado del bienestar no fue únicamente un producto de las fuerzas del mercado. Es probable que el Estado protector sea el resultado de la búsqueda institucionalizada, de la experimentación y de la acumulación de acontecimientos en el marco democrático de cada uno de los países. Tanto en un sentido político amplio como en el de la elaboración de las diversas políticas sectoriales, no puede decirse que haya habido nunca objetivos fijos. Si hubieran existido tales rigideces no habría sido posible el despliegue de las capacidades institucionales y de decisión que se produjo con la aparición del Estado del bienestar.

Al aplicar los instrumentos de cobertura social a un número cada vez mayor de ciudadanos, y a una variedad de riesgos y desgracias, el Estado del bienestar moderno desarrolló decisivamente en la sociedad la capacidad de tratar a todos sus miembros de manera igualitaria. Sin embargo, lo hizo, no tanto redistribuyendo la riqueza, sino más bien los costes del riesgo y el infortunio. En cuanto se comparten los riesgos, el individuo ya no afronta la incertidumbre solo, sino como parte de un grupo más amplio. La novedad que la seguridad social incorporó consistió en extender este modo de enfrentarse colectivamente al riesgo de un pequeño círculo, a un grupo mucho mayor –posiblemente la sociedad en su totalidad- e incluso, por medio de las transferencias intergeneracionales, a los que aún no han nacido. La redistribución del infortunio no se realizó privadamente, sino por la sociedad como un todo y de acuerdo con niveles de igualdad comúnmente aceptados.

Preocupaciones que habían sido individuales pasaron a ser políticas. Lo que sucedía en caso de enfermedad, invalidez, vejez, desempleo o paternidad era ahora decidido según los criterios de justicia acordados. La seguridad social suministró los instrumentos con que redistribuir y moderar los efectos producidos por los desastres tanto naturales como causados por la mano del hombre. El hecho característico de los Estados del bienestar más desarrollados, consistente en compartir de forma global todo tipo de riesgos, hizo posible la igualdad, no sólo en el sentido formal de los derechos cívicos y políticos, sino también en los términos prácticos de un mínimo de protección común.²⁷

Las normas, convenciones y prácticas de la justicia que gobernaban la interacción formal entre los miembros de la sociedad y establecían los términos en que se concebía la ciudadanía fueron gradualmente extendidos hasta abarcar también cuestiones muy personales e individuales relativas al riesgo y la desgracia. Las relaciones entre los ciudadanos, antes reguladas en un sentido esencialmente cívico y político, resultaron alteradas en consecuencia. Como productores y miembros de distintas clases, los individuos seguían siendo tratados desigualmente por el mercado y las jerarquías hereditarias. Pero como criaturas expuestas al riesgo, estaban en posición de igualdad. La condición de miembros comunitarios de pleno derecho estaba abierta a todos los ciudadanos, no sólo como depositarios de derechos cívicos o participantes políticos, sino como individuos golpeados por el infortunio o inquietados por la inseguridad. Con el desarrollo del Estado del bienestar, la sociedad mejoró considerablemente en su capacidad de decidir autónomamente sus normas de asociación sin prestar atención a los dictados de la naturaleza, el destino o la circunstancia.

La seguridad social redistribuye directamente en términos de riesgo. Los necesitados buscan solidaridad y los autosuficientes tratan de evitar cargas extras. El consenso que se forjó en torno a la política estatal de bienestar durante los años inmediatamente posteriores a la segunda guerra mundial puede ser entendido como el resultado de un sentido de solidaridad social intensificado por la creencia de que entre riesgo y clase existe sólo una correlación parcial, de que todos pueden potencialmente beneficiarse de la redistribución y que incluso la burguesía tiene mucho que ganar en un Estado del bienestar correctamente desarrollado. El interés de las clases medias en los

²⁷ Montagut, *Op. Cit.*, pp.57-58.

esfuerzos del Estado resulta perfectamente entendible. Las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se las ha considerado un derecho en vez de un acto de caridad o altruismo. Éste es el concepto de ciudadanía social. En términos de cálculos de riesgo y fortuna, la seguridad social trata a todos de forma equivalente, sin tener en cuenta la suerte, el destino, los genes o la posición. Los efectos de la incertidumbre son esparcidos equilibradamente a lo largo y ancho de un fondo de igualación global.²⁸

Al existir una responsabilidad pública, colectiva, del bienestar social de toda la población, las dificultades económicas y sociales de una gran parte de la ciudadanía se canalizan hacia el Estado en busca de más prestaciones o servicios. Los desheredados sociales tenían obviamente el máximo interés en la política social. La solidaridad beneficia a los desafortunados. Si se combinan categoría de riesgo y grupo social, la clase más uniformemente empobrecida y propensa al riesgo es la que más fervientemente desea y, dadas las condiciones adecuadas, más sólidamente presiona a favor de la solidaridad. Las bases sociales de la reforma redistributiva son los grupos que tienen mucho que ganar, la clase obrera de modo más inmediato.

El éxito del Estado de bienestar y el interés en su capacidad para redistribuir el riesgo han ido de la mano. El tan alardeado consenso que se forjó en torno a la política estatal de bienestar durante los años inmediatamente posteriores a la guerra fue resultado de un sentido de solidaridad social intensificado por la conciencia de que entre riesgo y clase existe sólo una correlación parcial, que todos pueden potencialmente beneficiarse de la redistribución, que incluso la burguesía tiene mucho que ganar en un Estado de bienestar correctamente ingeniado. Si tuviésemos en cuenta todos los tipos de transferencia pública (subsidios agrarios, ayudas a la educación, etc.), el interés de las clases medias en los esfuerzos del Estado resultaría perfectamente entendible.²⁹

La conversión de la solidaridad en un derecho ha permitido que las clases medias lo incorporaran como uno más de los suyos. A medida que los intereses de la burguesía se anclaban con más firmeza en la política social, más fuerte y sólido ha sido su apoyo político. El secreto del éxito de los Estados de bienestar escandinavos radicó en su

²⁸ *Ibid.*, pp.60-61.

²⁹ Baldwin, Peter. *Op. Cit.*, pp.58-59.

capacidad para proveer a las clases medias tan eficazmente como a los trabajadores. En Gran Bretaña, el nuevo planteamiento universalista e igualitario de la política social de Beveridge descansaba en su atractivo para las clases autodependientes, anteriormente excluidas de las ayudas estatales. La seguridad social redistribuye directamente en términos de riesgo. Los necesitados buscan solidaridad, los autosuficientes tratan de evitar cargas extras. La necesidad definida a través de los riesgos que la política social afronta, aflige casi a todas las clases. Todas pueden potencialmente detectar intereses en el hecho de compartir las cargas por medio de la seguridad social.³⁰

El primero de los temas que suministró una estimación de la solidaridad y la ciudadanía social fue el de la universalidad. El universalismo (si todos los ciudadanos eran o no incluidos en la política de bienestar en los mismos términos, al margen de las distinciones entre clase, ingresos o estatus que les separaban) fue considerado por los reformadores como el sello de la legislación solidaria. Cuanto mayor era el fondo común de riesgo, más se acercaba a la universalidad, más claro era el conocimiento de lo que cada grupo ganaba o perdía, más posible era la justicia. Si todos eran incluidos, con las cargas muy bien repartidas, nadie sería abandonado, ni nadie tan afortunado como para eludir su cuota. El universalismo fue uno de los temas en discusión durante la ola de reformas de la posguerra en toda Europa. El universalismo implicaba igualdad de tratamiento a pesar de las desigualdades sociales. Prometía disolver el estigma de las medidas sólo para los pobres. Permitía una redistribución de las cargas entre los grupos distintamente favorecidos por los caprichos de la fortuna. Creaba una solidaridad común, inculcando tanto en el rico como en el pobre un interés por el Estado del bienestar. Encarnaba los valores de lo que pensaba iba a ser una nueva era política. Ayudó a crear una igualdad de estatus definido por un nivel por debajo del cual los desequilibrios sociales ya no serían tolerados. Tales consideraciones convirtieron al universalismo en la quintaesencia de las victoriosas reformas de los tiempos de guerra en Gran Bretaña y Escandinavia.³¹

³⁰ *Ibid.*, pp.60-61.

³¹ *Ibid.*, pp.93.

LOS TRES MUNDOS DEL ESTADO DEL BIENESTAR EUROPEO

Gosta Esping-Andersen, establece una tipología que proporciona una nueva clasificación intentando incorporar aspectos históricos y sociológicos. Para este autor, el Estado del bienestar no puede ser entendido si sólo se estudian los derechos que concede. Deben considerarse, también, cómo se interrelacionan las actividades del Estado y del mercado y cuál es el papel de las familias en la provisión del bienestar. La estratificación social es parte y parcela de los Estados del bienestar. Esto es, la política social se dirige a los problemas de estratificación, pero también los produce. Ello quiere decir que, si bien un determinado diseño de las políticas es fruto de una estructura de poderes anteriores, a su vez, esas mismas políticas sociales están determinando una estratificación social futura, en función de si inciden o no en las causas de las desigualdades.

Basándose principalmente en tres factores: el tipo de movilizaciones de clase - especialmente de la clase trabajadora-; las estructuras de coaliciones políticas -en particular de las clases medias y la población agrícola-; y finalmente, el legado histórico de institucionalización nos habla de tres mundos distintos de capitalismo de bienestar. La estructura y la resolución de problemas clave en las sociedades industrializadas tales como la estratificación social, los derechos sociales, la distribución de los recursos, la vida de trabajo y la evolución del empleo evidencian la distinción de tres modelos de capitalismo de bienestar, que él denomina: *el liberal*³², *el corporativo* o *conservador* y *el socialdemócrata*, tan solo los últimos dos corresponden al caso Europeo:

En los países del *modelo corporativo o conservador*, como Austria, Francia e Italia, no ha existido la obsesión liberal por la eficacia del mercado y la concesión de los derechos sociales se ha visto como una evolución del capitalismo. Predomina una diferencia en los grados de protección social. Los derechos sociales han sido vinculados a la clase y al

³² El modelo liberal se corresponde con el de un conjunto de países fuertemente influidos por el liberalismo económico y con un grado de confianza importante en los mecanismos de mercado. En estos países predominan las ayudas a aquellos individuos que se comprueba que no tienen medios, resultando unas modestas o débiles trasferencias de subsidios y planes de seguros sociales. En este mundo el Estado estimula el mercado activa y pasivamente. De una manera activa se subvencionan planes privados de protección i de seguros; pero también se está potenciando el mercado indirectamente, que al garantizar sólo un mínimo a la población, los individuos con más recursos recurren al mercado para complementar su protección. Como consecuencia de esta organización encontramos una clara dualización, entre un sector que comparte una relativa igualdad en la pobreza, que son los beneficiarios de la protección social y otro sector de la población con relativo bienestar social. Los países que están en este grupo son, básicamente: Estados Unidos, Canadá y Australia. Esping-Andersen, Gosta. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990, pp.10-27.

estatus social. Es necesaria una vinculación laboral normal para tener derecho a la protección. El corporativismo desplazó, de alguna manera, al mercado como proveedor del bienestar social. Cada individuo debe ganarse el derecho al bienestar social y el que no lo consigue es desplazado a una red subsidiaria: la familia. En general, el régimen corporativista está también fuertemente comprometido con la familia tradicional. Funciona el principio de subsidiaridad que representa que el Estado sólo interviene cuando se acaba la capacidad de la familia para atender a sus miembros.

El modelo socialdemócrata agrupa aquellos países en los cuales el principio de universalización de las prestaciones se ha extendido a toda la población. El sistema universal de provisión social dota uniformemente a todos los ciudadanos del mismo derecho a disfrutar de transferencias y servicios. El papel central del Estado tiene un doble efecto: ha creado ocupación al prestar asistencia y servicios sociales a través de instituciones públicas. Se da una fusión entre bienestar y trabajo, ya que se crean lugares de trabajo —ocupados mayoritariamente por mujeres— y se trata de servicios que permiten hacer compatible el trabajo remunerado y el doméstico. La política de emancipación se ha dirigido tanto al mercado como a la familia tradicional, ya que se han socializado de forma prioritaria los costes de la familia. En estos países se ha promovido una igualdad en los niveles más elevados en lugar de una igualdad en las necesidades mínimas, como ha ocurrido en otros lugares. Este modelo es característico de los países escandinavos, en especial Suecia.³³

Este enfoque permite entender que los diferentes modelos de política social llevados a cabo en los Estados del bienestar no sólo son una consecuencia de determinadas trayectorias históricas sino que, a su vez, las producen o reproducen. Cada modo de organizar la protección social tiene distintos efectos sobre las realidades sociales en las que intervienen. Así, se puede decir que el modelo conservador o corporativo provoca una sociedad fuertemente estratificada, y el modelo socialdemócrata ha logrado reducciones importantes en los niveles de desigualdad.

Debemos ampliar el número de modelos aportados por Esping-Andersen, identificando al menos, otro gran grupo de países. Aceptando los dos grupos anteriores, el tercero de los mundos del Estado del bienestar Europeo correspondería a los países del área

³³ *Ibíd.*

mediterránea. Grecia, España, Italia y Portugal presentan rasgos comunes en su desarrollo y, a su vez, bastantes diferencias con los otros modelos anteriormente analizados. Los Estados del bienestar meridionales comparten características y una génesis común. Algunos de los ingredientes relevantes de la peculiaridad de los países del área mediterránea son una industrialización tardía, la persistencia de muchas áreas atrasadas y de marcados dualismos económicos, la gran disparidad de sus estructuras ocupacionales, largos períodos de autoritarismo, la fuerza de la Iglesia católica, el bajo “estatismo”, (desconfianza hacia la administración del Estado y baja profesionalización de la burocracia pública), el radicalismo de izquierdas y los antagonismos entre subculturas. A pesar de que los cuatro países se han diferenciado entre sí, y todavía hoy difieren significativamente en la manera y la velocidad con que se han desarrollado, hay suficientes afinidades como para hablar de la configuración de un grupo distintivo.³⁴

Las medidas de protección relacionadas con el trabajo en los cuatro países siguen el modelo conservador o corporativo, esto es, su grado de protección depende de la vinculación laboral de cada individuo, pero en cambio, en el tema de la sanidad siguen el modelo socialdemócrata, ya que existe un sistema sanitario universal. Pero, a su vez aun siguiendo uno u otro modelo, presentan claras peculiaridades que los diferencia de los otros países. Las pensiones de jubilación en esos cuatro países presentan un grado importante de polarización de un lado, las llamadas pensiones contributivas, para los trabajadores que han tenido una vinculación laboral estable a lo largo de su vida profesional facilitan un grado muy importante de protección –la media está muy por encima de la establecida en otros países europeos- y en el otro extremo hay establecidos unos niveles muy bajos de subsidios –las pensiones no contributivas- para aquellos individuos cuya protección no deriva de derechos procedentes del trabajo, sino directamente de los subsidios o políticas asistenciales. A su vez, el sistema sanitario de los cuatro países tiene también una característica diferente, aun teniendo un sistema de tipo universal, para toda la población,

³⁴ Es de destacar que los Estados del Bienestar de la Europa del Sur se condujeron hacia un orden político liberal democrático mucho más sólido y duradero por el agotamiento de la legitimación patrimonial despótica y reaccionaria del poder a través de la propia ideología fascista y por los cambios en la estructura misma de la economía desarrollista producida por la misma política de las dictaduras. El modo de hundimiento de cada una de las dictaduras reaccionarias varió de país a país, no hay un único modo de transición al pluralismo parlamentario neocapitalista y de Estado asistencial. Giner, Salvador. “La Modernización de la Europa Meridional: Una Interpretación Sociológica”. En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastián Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp.45-55.

en esos países la sanidad pública no ha desplazado a la sanidad privada. Coexiste una importante red de sanidad privada con el sistema público, e incluso hay ayudas indirectas al sector privado como por ejemplo cuando la sanidad pública contrata o concierta determinados servicios con ese sector para determinados diagnósticos o pequeñas intervenciones. Otro aspecto a destacar es que en los países mediterráneos existe, por un lado, una débil organización y presencia de la sociedad civil, que vincula su representación casi únicamente a través de los partidos políticos.

El Estado del bienestar del sur de Europa se caracteriza por un modo peculiar de funcionamiento político que lo distingue no sólo de los más homogéneos, uniformes y universalistas Estados del bienestar del norte, sino también de los más fragmentados y corporativos sistemas continentales. El particularismo meridional toma con frecuencia la forma de corrupción política (por ejemplo, favores ilegales a cambio de sobornos privados) como testimonio la aparición periódica de escándalos en los cuatro países. De manera más sistemática y típica, empero, la manipulación del bienestar toma la forma de clientelismo político, es decir, de favores concedidos a cambio del apoyo a una organización pública, generalmente votos para un partido político. La presencia de redes clientelistas articuladas así como una concepción patrimonialista del Estado, han sido y todavía son, rasgos estructurales de los sistemas políticos español, griego y portugués, y sin duda, han afectado al desarrollo institucional y el modo de funcionar del Estado del Bienestar. La expansión de las prestaciones de bienestar ha jugado un papel destacado en suavizar la transición desde el autoritarismos a la democracia desde mediados de los años setenta y en consolidar las raíces electorales de los nuevos partidos, incluyendo a los socialistas. Y esta extensión ha originado circuitos particularistas de distribución, o ha redefinido algunos ya preexistentes, especialmente, como en Italia, en áreas rurales y poco desarrolladas. Los derechos al bienestar no están arraigados en una cultura política abierta y universalista. Más bien reposan en una cultura cerrada y particularista imbuida por la lógica de las relaciones patrón-cliente que han sido una constante histórica en esta parte de Europa.³⁵

³⁵ Ferrera, Mauricio. "Los Estados del Bienestar del Sur en la Europa Social". En: *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Sebastia Sarasa Y Luis Moreno (Compiladores). Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995, pp.97-109.

Las aportaciones más recientes, han contribuido significativamente a la comprensión de las diferencias entre Estados del bienestar a partir de la formulación de un esquema sistemático para el análisis comparativo de los sistemas de protección social del Estado. Como ocurre con otras categorías, no existe una definición única de lo que es el Estado del bienestar. Su denominación señala una vocación social de las políticas públicas, como una primera aproximación, vocación en la que destacan aspectos institucionales formales, la inclusión en este caso de leyes, sistemas, programas, beneficios y servicios que aseguren necesidades sociales; un concepto amplio de seguridad social cuya responsabilidad recae mayormente en los gobiernos.

El Estado del bienestar estableció como una de sus metas la búsqueda de un empleo y un ingreso adecuado por el trabajo; la necesidad de satisfacer al máximo los riesgos sociales vinculados o no al trabajo (desempleo, salud, enfermedad, incapacidad, vejez, entre otras); la búsqueda de una igualdad de oportunidades, que favorezca la mejor distribución del ingreso y la riqueza; la consideración de sectores específicos de la población que están al margen de las redes formales o institucionales, evitando así que queden excluidos de la atención de sus necesidades vitales; el respaldo al funcionamiento estable y democrático del orden social y político de los países a través de estas políticas públicas.

El desarrollo de los Estado del bienestar fue un acto eminentemente político. Aunque muchas de sus consecuencias políticas fueron imprevisibles. Los Estados del bienestar han seguido diferentes caminos porque las democracias no tenían unas perspectivas y unos objetivos bien delimitados. Cada democracia construyó sus propios conceptos y puso en práctica formas diversas para reconciliar los objetivos abstractos de la justicia y la igualdad social con el sistema democrático. Aun así, las tendencias de los cambios siguieron la misma senda y comportaron las mismas transformaciones. Esto es que en, lo general, los Estados del bienestar en Europa terminaron estableciendo prácticamente las mismas bases de política y seguridad social.

El Estado del Bienestar se constituye en un Estado Social de Derecho al compatibilizar en un mismo sistema dos elementos: uno, el capitalismo como forma de producción, y otro, la consecución de un bienestar social general. La creencia en la posibilidad de que desde el capitalismo puede llegarse a un bienestar social general (y universal), constituye la base de apoyo del Estado del Bienestar. El calificativo social del

Estado de derecho hace referencia a la corrección del individualismo clásico liberal a través de una afirmación de los llamados derechos sociales y de una realización de objetivos de justicia social. Al lado de los derechos de libertad aparecen los derechos sociales. Y paralelamente actúa como meta la consecución de un bienestar social que configura precisamente al Estado social de Derecho como Estado del Bienestar.³⁶

En Europa durante más de treinta años, entre mediados de los cuarenta y mediados de los setenta, los Estados del bienestar fueron cubriendo el doble objetivo que los caracteriza: el de garantizar, de un lado, la estabilidad y el crecimiento económico y, del otro, unos niveles de protección a toda la población. Establecieron la base institucional y los canales de representación de los derechos sociales y con ello contribuyeron de forma fundamental a la consolidación de una ciudadanía social.

³⁶ Díaz, Elías. *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 1998, pp.102-129.

CAPITULO III

CIUDADANÍA Y DERECHOS SOCIALES

En este capítulo desarrollamos la relación que existe entre el Estado del bienestar y la consolidación de los derechos sociales; se analiza también la importancia de la obra de Thomas H. Marshall para la comprensión de los derechos de la ciudadanía, destacando particularmente los derechos sociales. Asimismo, se estudia la constitucionalización de los derechos sociales, cuales son sus perfiles y como estos se constituyen en derechos fundamentales.

ESTADO DEL BIENESTAR Y DERECHOS SOCIALES

Los derechos sociales, los derechos por reivindicar un cierto nivel de ingreso y de acceso a la salud y los servicios sociales, se han convertido en parte distintiva de la modernidad europea. El hecho de que se los haya establecido como derechos los aparta de las antiguas tradiciones de caridad, según las cuales se distribuían a los pobres cuando los ricos lo consideraban adecuado. A fines de los cuarenta del siglo pasado, la especificidad de Europa en este aspecto era visible. La diferencia intercontinental no era tan grande. En general, los derechos sociales extensivos han sido generados por países ricos y por los países europeos en particular.

El Estado del bienestar europeo primero emprendió su curso moderno en el decenio de 1880, en Alemania. Surgió como una respuesta estatal a los riesgos sociales y los retos políticos de una sociedad de clases capitalista industrial. Cuando estalló la primera guerra mundial, sus instituciones clave ya estaban establecidas. Las alternativas primero se centraron en torno a los derechos de jubilación. La variante continental, iniciada en Alemania y Austria, ligó los derechos públicos estrechamente al trabajo. La relación del Estado con la clase trabajadora industrial, con su movimiento en auge y con los empleados de cuello blanco eran preocupaciones políticas centrales en este caso.

La alternativa anglo-escandinava donde primero se desplegó fue en Dinamarca en el decenio de 1890. En este país, las pensiones estaban vinculadas primordialmente a la edad

y al ingreso o la riqueza. Las personas ancianas de escasos medios tenían derecho a una pensión. En Dinamarca, originalmente consistió en una ayuda a la vejez administrada municipalmente, sin el estigma de la caridad a los ancianos pobres. En Inglaterra, se convirtió inmediatamente en un sistema de pensiones en funcionamiento, sin medios de contribución en 1908, mientras que el parlamento sueco al final consideró que la propuesta original de excluir a las personas acomodadas era innecesariamente complicada, y en 1913 introdujo por ausencia de alternativas un plan de pensiones contribuyentes universales.

Pero ya antes, en 1884, el líder del Partido Yeoman Sueco consiguió que el parlamento agregara a la directiva de la Investigación de Seguros de los Trabajadores, que estaba por inaugurarse, a la clase obrera. El Comité de Investigación hizo entonces un análisis de clase de Suecia y llegó a la conclusión, en 1888, de que la gran mayoría de la población eran trabajadores o personas iguales a ellos. Desde entonces, la idea de una amplia extensión de títulos sociales no ha abandonado nunca el centro de la política sueca.¹

El movimiento laboral fue decisivo como reto político para el desarrollo de la seguridad social pública. La iniciativa alemana se tomó a la sombra de la Comuna de París, cuando los derechos sociales de ingreso se pusieron en la agenda política. No obstante, el punto de vista laboral ha tenido una influencia sólo dentro de los parámetros establecidos por fuerzas político-económicas más fuertes. En Europa occidental, muchos Estados han llegado a consagrar los derechos sociales en sus constituciones después de la primera o la segunda guerra mundial o después de la caída de los fascismos que quedaban. Aquí podemos encontrar principios de ciudadanía social, pero de hecho las cláusulas constitucionales han desempeñado a lo sumo una parte marginal en el desarrollo real en la posguerra de los derechos de bienestar.

En el Informe Beveridge de 1942 se fusionaron tres tradiciones, la de los ilustrados que superaron el intento de la Ley de Pobres, descrita en el capítulo anterior, representada sobre todo por el propio Beveridge, la perspectiva de clase obrera de derechos claros y uniformes, y la solidaridad nacional durante la guerra. El Informe Beveridge fue, por supuesto, el antecedente de la ciudadanía social de Thomas H. Marshall.

¹ Therbon, Göran. *Europa hacia el Siglo Veintiuno. Especificidad y Futuro de la Modernidad Europea*, México, Siglo XXI/UNAM, 1999, pp.90-92.

A pesar del prestigio en la posguerra de una Inglaterra no derrotada en general, y de la influencia del Partido laborista británico en particular, entre gente de izquierda-centro, la influencia de Beveridge se reflejó lentamente en Europa en la creación de nuevos sistemas de derechos sociales. Sin embargo, aproximadamente a partir de 1970 se materializaron importantes tendencias hacia la generalización y armonización de los regímenes especiales de derechos sociales. La expansión del Estado del bienestar no fue solo el producto de la guerra y del acuerdo de la posguerra en Europa. Sino también de las propuestas que en materia de derechos sociales hicieron principalmente los partidos socialdemócratas y demócratas cristianos, con mayor fuerza en el contexto de los años sesenta.

En los años sesenta y setenta, el gasto social de Europa occidental aumentó su parte correspondiente de un PIB creciendo más que en su historia previa. El ímpetu principal de la expansión ha provenido de derechos de jubilación. Una nueva ola de expansión del Estado de bienestar fue la que introdujeron los alemanes occidentales en 1957 y los suecos en 1958, con un nuevo piso de sistemas públicos de jubilación. Pero la expansión llegó no sólo de la extensión y el aumento de los derechos de jubilación. También provino de la incipiente maduración de antiguos planes contributivos y, de un nuevo sistema de indexación que vinculó los niveles de jubilación, no a las contribuciones del pasado y a los sueldos/salarios del pasado, sino primordialmente al crecimiento de los niveles de vida.²

El requisito social básico de la vejez como una tercera edad de actividad humana, en vez de cómo una edad de decadencia y de espera de la muerte fue el establecimiento de pensiones como una fuente suficiente de ingreso para un nivel de vida decoroso. Las jubilaciones que brindan un nivel común de vida para la mayoría de los retirados se remontan a después de la segunda guerra mundial y sobre todo hasta fines de los cincuenta. En 1950, en Europa las jubilaciones sumaron sólo del 20 al 30 por ciento del salario promedio del obrero. Después tuvo lugar un proceso de cambio rápido, inaugurado por la reforma de las jubilaciones en 1957, que vinculó las pensiones al ingreso actual de la población trabajadora.

Las tipologías dominantes de Estados del bienestar han permanecido dentro del mundo de la OCDE menos entre los miembros europeos más pobres. Europa oriental siempre queda afuera. Ahora bien, si queremos incorporar una perspectiva de toda Europa

² *Ibid.*, pp.95-97.

sobre derechos sociales y organización del Estado del bienestar, aparecen tres dimensiones de especial importancia:

Primero, la organización de servicios y transferencias. Esta variable va desde el suministro de bienes y servicios por parte del Estado a un sistema públicamente regulado y más o menos públicamente financiado, pero proporcionado en forma privada, de seguros y servicios. Las tres zonas concretas de más peso pesado de variación en este aspecto son educación primaria, atención a la salud y pensiones. La educación y la atención a la salud se pueden organizar como un abastecimiento público o como un suministro en buena medida privado, con algún mínimo público.

Una *Segunda* dimensión es el patrón de los derechos sociales. Aquí los polos son, por una parte, los derechos universalistas, que autorizan a todos los ciudadanos o residentes a servicios sociales y seguridad en el ingreso. La otra alternativa es el particularismo, con un conjunto de derechos específicos de grupos ocupacionales y otros grupos sociales especiales, más necesitados, como los pobres y los indigentes, o que lo merecen más, como los veteranos de guerra por ejemplo. Aquí, en primer lugar, son los derechos de jubilación los que se consideran primero.

En *Tercero* y último, está la dimensión del tamaño o la generosidad de los servicios y de las transferencias de ingresos. Con fines prácticos, se puede dividir el tamaño variable en tres valores principales: “grande”, significando el gasto social (incluida educación) de aproximadamente un tercio del PIB (de más de 30 por ciento), “medio”, alrededor de una cuarta parte (entre 20 y 30 por ciento) y “pequeño”, menos de una quinta parte.³

Uno de los principales teóricos de posguerra que ha establecido que los derechos sociales se alcanzan principalmente durante el siglo XX y gracias a la conformación del Estado del bienestar, como garante de los mismos es Thomas H. Marshall a quien analizaremos a continuación.

THOMAS H. MARSHALL Y LA CIUDADANÍA SOCIAL

Las conferencias que Thomas H. Marshall pronunció en Cambridge en 1949, publicadas al año siguiente en una edición ampliada, constituyeron una aportación de gran

³ *Ibid.*, pp.99-101.

originalidad a las teorías y conceptos sociológicos relacionados con la clase social, así como a los debates a propósito del Estado del bienestar surgido de la posguerra. En todos los temas, el concepto de ciudadanía formaba el eje argumental.

La constitución teórica de una ciudadanía social de posguerra caracterizada por un conjunto de derechos sociales se encuentra particularmente desarrollada en la obra de Thomas H. Marshall. Este autor postula que existe una clase de igualdad humana básica asociada a la idea de pertenencia plena a una comunidad, y con el concepto de ciudadanía, que es consistente con las desigualdades que se distinguen en los niveles económicos de la sociedad. En otras palabras, la desigualdad del sistema de clases sociales puede ser aceptable siempre que la igualdad de ciudadanía sea reconocida. Marshall supone que la concepción de igualdad humana que tiene como fundamento la pertenencia, se ha enriquecido con una colección formidable de derechos.

Marshall propone dividir a la ciudadanía en tres partes y aclara que dicha división obedece más a criterios de origen histórico que lógico. Estas tres partes o elementos son el civil, el político y el social. El *elemento civil* está compuesto de derechos necesarios para la libertad individual: libertad personal, libertad de expresión, de pensamiento y de creencias, el derecho a tener propiedad y a efectuar contratos válidos y el derecho a la justicia. Este último es de un orden diferente al de los otros, porque es el derecho a defender y hacer valer los propios derechos en términos de igualdad con otros a través de la ley. Esto nos muestra que las instituciones más ligadas a los derechos civiles son las cortes de justicia. El *elemento político* se refiere al derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un organismo investido con autoridad política o como elector de los miembros de dicho organismo. Las instituciones correspondientes son: el parlamento y los consejos de gobierno locales. Los *derechos sociales* abarcan el derecho a participar plenamente del patrimonio social y de vivir la vida de una forma civilizada de acuerdo con los estándares que prevalecen en una sociedad. Las instituciones más relacionadas con este elemento son el sistema educativo y los servicios sociales. En el pasado, estos tres elementos se encontraban mezclados porque las instituciones estaban amalgamadas. Conforme se pasa de las sociedades antiguas a las modernas aparecen procesos de diferenciación crecientes.⁴

⁴ Marshall, Thomas H. "Class, Citizenship and Social Development", en: *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company, 1964, pp. 71-72.

Los derechos sociales que, como se ha dicho, formaban parte de esa misma amalgama derivaban del *status social*, el que también determinaba a que tipo de justicia podía acceder alguien y si podía tomar parte en la administración de asuntos colectivos. Es decir, que en la sociedad feudal el *status social* era el sello de clase y la medida de la desigualdad. No había una colección uniforme de derechos y deberes con los cuales todos los hombres estuvieran dotados, en virtud de su pertenencia a la sociedad. No había, en este sentido, un principio de igualdad ciudadana para oponerla al principio de desigualdad de clases. Aunque llegó a haber ejemplos de algún tipo de ciudadanía en la Edad Media, ésta era estrictamente local y la historia de la ciudadanía que a Marshall le interesa trazar tiene un carácter nacional por definición.

Para Marshall los derechos evolucionaron de la siguiente forma: los derechos civiles en el siglo XVIII, los derechos políticos en el siglo XIX y los derechos sociales en el siglo XX. Estos periodos deben ser tratados con una elasticidad razonable, dado que hay entre ellos un cruce, especialmente entre los dos últimos. El desarrollo en el siglo XVIII de un Estado de derecho, consolidado después de la Revolución Francesa. En un sentido amplio, este siglo estuvo marcado por el trabajo de las cortes de justicia en sus labores cotidianas y también por una serie de casos famosos en donde se luchó en contra del parlamento y en defensa de la libertad individual. En el ámbito económico, el derecho civil fundamental fue el derecho al trabajo, esto es el derecho a seguir la ocupación que uno escoge en el lugar que uno elige, sujeto únicamente a la demanda legítima de entrenamiento. Este derecho había sido negado por el status y la costumbre, se contaba con instrumentos de exclusión (ciertas ocupaciones para ciertas clases sociales) más que de reclutamiento. La historia de los derechos civiles en su periodo formativo fue la de una gradual adición de nuevos derechos a un status que ya existía y que fue mantenido para dar apertura a todos los adultos miembros de la comunidad. El cambio de la servidumbre al trabajo libre y el triunfo final de una ley común, significó, por lo menos nominalmente, que existía una sola ley para todos los hombres. En las comunidades, los términos “libertad” y “ciudadanía” eran intercambiables. Cuando la libertad se tornó universal, la ciudadanía pasó de ser una institución local a una institución nacional.⁵

⁵ *Ibid.*, pp.74-83.

La historia de los derechos políticos es diferente en tiempo y en carácter. El periodo formativo arrancó en los inicios del siglo XIX, cuando los derechos civiles, vinculados a un status de libertad, habían adquirido ya la suficiente sustancia, para justificar que se pudiera hablar de un status general de ciudadanía. En el siglo XVIII los derechos políticos eran defectuosos, no en contenido pero sí en distribución, con relación a los estándares alcanzados por la ciudadanía democrática. El “Acta de 1832” en Inglaterra fue insuficiente, en un sentido puramente cuantitativo, para remediar ese defecto. Después del Acta, el monto de los votantes era menor de un quinto de la población masculina adulta. Sin embargo, el “Acta de 1832” extendió el derecho al sufragio a sectores con cierto poder económico abriendo el monopolio al reconocer los reclamos políticos de aquellos que podían producir evidencias de éxito en la batalla económica. En el siglo XIX la ciudadanía en forma de derechos civiles era universal, pero el sufragio universal no era uno de los derechos de la ciudadanía. Este fue el privilegio de algunas clases económicas cuyos límites se hacían más amplios en cada Acta de Reforma. Sin embargo, se puede argumentar que la ciudadanía en este periodo no era políticamente insignificante, se consideraba a los individuos aptos para disfrutar de derechos políticos si reunían los requisitos económicos. La sociedad capitalista del siglo XIX debía tratar los derechos políticos como un producto secundario de los derechos civiles. En el siglo XX se abordaron los derechos políticos independientemente de la ciudadanía como tal. Este cambio tuvo lugar con el “Acta de 1918”, cuando se adoptó el sufragio masculino, moviendo las bases de los derechos políticos de lo económico al status personal. La segunda reforma introdujo el sufragio femenino. Pero el “Acta de 1918” no estableció totalmente la igualdad política de todos en términos de los derechos de ciudadanía, quedaron remanentes de desigualdad basados en diferencias económicas.⁶

El interés principal de Marshall está en explicar el impacto de la ciudadanía sobre la desigualdad social, más que en explicar las clases sociales. La ciudadanía es un status otorgado a aquellos que son miembros plenos de una comunidad. Todos quienes poseen el status son iguales con respecto a los derechos y deberes con los cuales los dota el status. No existe un principio universal que determine lo que aquellos derechos y deberes deben ser, pero en las sociedades en las que la ciudadanía es una institución desarrollada, se crea una

⁶ *Ibid.*

imagen de un ciudadano ideal. La necesidad de alcanzar el modelo aquí trazado es una urgencia hacia una medida más completa de igualdad, un enriquecimiento de los elementos de los cuales está hecho el status y un incremento en el número de personas sobre quienes es otorgado el status (más derechos, para un mayor número de personas). Las clases sociales, por el otro lado, son un sistema de desigualdad. Al igual que la ciudadanía, las clases pueden basarse en un conjunto de ideales, creencias y valores. Por ello, es razonable esperar que el impacto de la ciudadanía sobre las clases sociales debería conducir a una forma de conflicto entre principios opuestos. Ahora bien, si la ciudadanía se desarrolló en Inglaterra desde finales del siglo XVII, entonces su surgimiento coincidió con el ascenso del capitalismo, que no es un sistema de igualdad sino de desigualdad. Para Marshall, los derechos no entran en conflicto con la desigualdad de la sociedad capitalista; antes bien, estos son necesarios para sostener esta forma particular de desigualdad. Tornan menos vulnerable al sistema de clases al aliviar sus consecuencias menos defendibles como la indigencia.⁷

Marshall trata de estudiar el impacto de los derechos sociales sobre las clases sociales. El periodo que Marshall abordó, fue uno durante el cual el crecimiento de la ciudadanía fue sustancial e impresionante, aunque tuvo reducidos efectos directos sobre la desigualdad social. El uso de los derechos civiles, que daban poderes legales, fue drásticamente reducido por prejuicios de clase y carencia de oportunidades económicas. Por cuanto a los derechos políticos, que daban poder potencial, su ejercicio demandaba experiencia, organización y un cambio de ideas respecto de las funciones propias del gobierno. Y esto llevaba tiempo para consolidarse. Los derechos sociales se desarrollaron mínimamente y no fueron parte de la construcción de la ciudadanía. El objetivo común del esfuerzo institucional y voluntario era mitigar la pobreza sin alterar el patrón de desigualdad, del que la pobreza era la consecuencia más desagradable.

Marshall sostenía que en el siglo XX la ciudadanía y el sistema de clase capitalista habían estado en guerra. El sistema de estratificación del status, que es atribuido a la ciudadanía, es un elemento alienante del mundo económico. Los derechos sociales en su forma moderna implican una invasión del contrato por status, la subordinación de los precios del mercado a la justicia social, la reubicación del libre mercado por la declaración

⁷ *Ibid.*, pp.84-88.

de derechos. De aquí que Marshall concluya que el incentivo que opera en el sistema de libre contratación del mercado es el incentivo de una ganancia personal, mientras que el incentivo que corresponde a los derechos sociales es un deber público. ¿A cuál se está apelando? La respuesta es que a ambos: se requiere que el ciudadano responda a la llamada del deber dejando cierto espacio a la motivación del interés individual. Estas paradojas son inherentes al sistema social contemporáneo.⁸

Lo que el autor mostró es como la ciudadanía, y otras fuerzas externas a ésta, han ido alterando los modelos de desigualdad social. Él considera que se deben reconocer sus consecuencias en conjunto sobre la estructura de clases. Estas han sido indudablemente profundas, y puede ser que las desigualdades permitidas, e incluso moldeadas por la ciudadanía, no sean distinciones de clase. Las diferencias de status pueden reconocerse como legítimas en términos de la ciudadanía democrática siempre que no sean profundas y que ocurran dentro de una población unida en una sola civilización; y siempre que no sean la expresión de un privilegio hereditario. Esto significa que la desigualdad puede ser tolerada dentro de una sociedad fundamentalmente igualitaria siempre que no sea dinámica, es decir, siempre que no cree incentivos que sean motivos de insatisfacción. Pero la desigualdad mencionada puede ser justificada solamente si provee de un incentivo para cambiar y mejorar. El resultado extremo sería establecer condiciones sociales en las que todos los hombres se sienten satisfechos con la posición en el mundo que la ciudadanía se ha complacido en darles.⁹

El objetivo de Marshall no es la igualdad absoluta. Hay límites inherentes en el movimiento igualitario. Este opera particularmente a través de la ciudadanía y específicamente a través del sistema económico. En ambos casos, el objetivo es remover las desigualdades que no pueden ser reconocidas como legítimas, pero el estándar de legitimidad es diferente. Para la ciudadanía el estándar es la justicia social y para el sistema económico es la justicia combinada con la necesidad económica. Por ello es posible que las desigualdades permitidas por las dos mitades del movimiento no coincidan. Las distinciones de clase pueden sobrevivir sin que sean apropiadas con la función económica y las diferencias económicas pueden no corresponder con las distinciones de clase aceptadas.

⁸ *Ibid.*, pp.115.

⁹ *Ibid.*, pp.115-122.

EN TORNO A LA OBRA DE THOMAS H. MARSHALL

En la obra de Marshall se hace un examen de las relaciones entre ciudadanía y clase social, partiendo de la idea de que la tendencia a la igualdad representaba la última fase de una evolución secular de la ciudadanía que había comenzado con la conquista de los derechos civiles y políticos, para desembocar finalmente en los derechos sociales. Marshall reconoció la existencia de elementos conflictivos al observar que el efecto de la ciudadanía en la clase puede manifestarse en la forma de un conflicto entre principios opuestos. Pero nunca dijo que estallarían conflictos entre las clases a propósito de la naturaleza y contenido de la ciudadanía, le interesaba el estudio de los efectos que produce la ciudadanía en las clases sociales, y no lo que éstas pueden significar para la extensión de aquélla.

El aumento de los derechos civiles, que en efecto, comenzó antes del siglo XVII en las ciudades medievales, podría considerarse un logro de la nueva burguesía enfrentada a los grupos feudales dominantes del antiguo régimen. Y, de la misma forma, la extensión de los derechos políticos durante los siglos XIX y XX, y de los derechos sociales en el siglo XX, se debería en gran parte al rápido crecimiento del movimiento obrero, ayudado en sus reivindicaciones por los reformistas de la clase media y, en el caso de los derechos civiles por la consecuencias de dos guerras mundiales.

En 1949, año en el que Marshall presenta sus conferencias, aún era posible contemplar con optimismo la paulatina extensión de los derechos del ciudadano en Gran Bretaña, una sociedad democrática que adquirió condiciones más sociales de desarrollo con la nacionalización de algunos de los principales sectores de la economía y la creación de los sistemas nacionales de sanidad y educación. A estas políticas habría que añadir la prioridad concedida a la creación y mantenimiento del pleno empleo y los proyectos (nunca ejecutados del todo) de planificar la economía a nivel nacional, todo ello encaminado al logro de la igualdad a largo plazo mediante la implantación de los derechos sociales en nuevas áreas como la salud, la educación, el empleo y el control de los recursos productivos. En aquel año de 1949, tanto en Gran Bretaña como en otros países europeos, los movimientos igualitarios, casi todos de carácter socialista, bien podían parecer

tendencias “irrefrenables” del propio desarrollo del capitalismo, y no debe sorprendernos que el espíritu de los tiempos influyera en la presentación del análisis de Marshall.¹⁰

Para 1949 el análisis de los derechos estaba profundamente influido por factores muy concretos: el vivo recuerdo del desempleo, la pobreza y las desigualdades en materia de sanidad y educación del periodo anterior a la guerra. Si el ensayo de Marshall constituye una contribución fundamental a este análisis se debe a que distinguió las tres áreas de derechos: civiles, políticos y sociales, y a que indagó en sus relaciones subrayando la creciente importancia de los derechos sociales en el siglo XX. Retrospectivamente, su estudio es una formulación de algunos de los principios generales del Estado del bienestar y, hasta cierto punto, un presagio de las economías mixtas del capitalismo del bienestar que vendrían después.

El influjo de la clase en la ciudadanía es inconfundible. Fueron los burgueses quienes, oponiéndose a la aristocracia feudal, conquistaron los derechos civiles, y hasta cierto punto los políticos, primero en las ciudades medievales, y luego, a escala nacional, en las primeras fases de desarrollo del capitalismo industrial. La lucha decimonónica por extender los derechos políticos corrió a cargo de los movimientos obreros, en las revoluciones de 1848, el movimiento cartista y las posteriores campañas por el sufragio universal que ocuparon un lugar preeminente en las actividades de los partidos socialistas que en ese momento crecían con rapidez en toda Europa. Las luchas se prolongaron durante el siglo XX, incluyendo ya los derechos sociales, dirigidas sobre todo por los sindicatos y los partidos socialistas, y formaron parte de un movimiento más general por la implantación del socialismo. El Estado del bienestar posterior a la guerra en Europa occidental, resultado, antes que nada, de estas acciones de clase, mantuvo un cierto equilibrio desde finales de los

¹⁰ En aquel momento comenzaron a producirse cambios radicales no sólo en Gran Bretaña, sino en el mundo entero. Eran los tiempos de la Guerra Fría y, en ese contexto, la ejecución en 1948 del Plan Marshall para la recuperación de Europa supuso un espaldarazo para las economías capitalistas occidentales, sobre todo en el caso de Alemania Occidental –aunque el Plan introdujo también un cierto grado de planificación económica nacional al crear la Organización para la Cooperación Económica Europea (la OCEE, y después la OCDE) con el objetivo de facilitar la administración de los fondos-, y una limitación para las posibilidades de un mayor desarrollo de la tendencia socialista. En el caso británico, el movimiento laborista tuvo que afrontar desde comienzos de los años cincuenta numerosos problemas, debido en parte a las relaciones de dependencia respecto a los Estados Unidos. Bottomore, Tom. “Ciudadanía y Clase Social, Cuarenta Años Después”, en: T.H.Marshall y Tom Bottomore. *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza, 1998, pp.88-90.

años cuarenta hasta comienzos de los setenta gracias a esa fórmula de capitalismo del bienestar y economía mixta.¹¹

Durante el periodo de 1950 a 1973 se da un excepcional índice de crecimiento, la economía de las sociedades industriales avanzadas de la Europa Occidental tendían a adoptar la forma de un sistema de capitalismo “gestionado”, es decir, una economía mixta con un grado cambiante y variado de propiedad pública de las empresas productivas y de servicios y, en ciertos casos, de las instituciones financieras, en la que se aumentaba continuamente el gasto estatal en proporción al producto nacional bruto, y en cuya regulación y, hasta cierto punto, planificación se implicaba el Estado. En ese sistema, la política social y económica era el resultado de los acuerdos negociados entre el Estado, las grandes empresas capitalistas y los sindicatos para alcanzar una especie de “compromiso de clase” que permitiera mantener la estabilidad.

El desarrollo de la ciudadanía en relación con la clase social es más complejo y más variable, como proceso, de lo que Marshall expresa en sus conferencias. En las sociedades capitalistas el aumento de los derechos sociales, en el marco del Estado del bienestar, no ha transformado en profundidad el sistema de clases, ni los servicios sociales han eliminado en la mayoría de los casos la pobreza, aunque Suecia y Austria, países de corte más socialista, han avanzado mucho a este respecto. Dentro del sistema de clases de las sociedades capitalistas, la política del bienestar desarrolla también, como ha observado Marshall, nuevos tipos de estratificación. Además, la intervención cada vez mayor del Estado en la economía y en la expansión de los servicios asistenciales produce nuevas jerarquías y una fuerte centralización del poder. El compromiso, y un cierto grado de consenso sobre el papel del Estado en la sociedad capitalista del bienestar, dependieron de la fuerza relativa de las distintas clases, de sus orientaciones políticas y, en gran medida, de las tasas elevadas que alcanzó el crecimiento económico desde el final de la guerra hasta comienzos de los años setenta.

El crecimiento económico y la extensión de los derechos sociales tuvieron una gran trascendencia para la estructura de clase, tal como Marshall había previsto en su estudio de la influencia de la ciudadanía en la clase social. La extensión de los derechos políticos durante el siglo XX –resultado también de acciones de clase– hizo posible un rápido

¹¹ *Ibid.*, pp.111-112.

aumento de los partidos de la clase trabajadora en la mayoría de los países de Europa occidental (muy especialmente a partir de 1945) tanto a través de la afiliación como del apoyo electoral, y fue el factor decisivo del desarrollo que conocieron durante la posguerra los derechos sociales dentro de las economías predominantemente capitalista. Pero es que esos partidos de la clase trabajadora (fundamentalmente socialistas o socialdemócratas) tenían un concepto de la ciudadanía y los derechos sociales que superaba en mucho lo que ordinariamente se considera una provisión de servicios asistenciales y sostenían ideas muy radicales respecto a la reforma educativa, la eliminación de la pobreza, el pleno empleo como objetivo principal y la democracia económica, lo que podría suponer la socialización de las empresas básicas e importantes, tanto industriales como financieras o de servicios, así como un aumento general de la intervención del Estado que incluía varias formas de planificación nacional.¹²

El desarrollo económico de la posguerra, debido en gran parte a la rápida innovación tecnológica, y la expansión de los derechos sociales (y por tanto, de las actividades del Estado) produjeron una continua disminución de la clase trabajadora y un gran aumento de empleados de cuello blanco, ocupados en tareas de oficina, técnicas y profesionales, tanto en la empresa pública como en la privada y en los servicios sociales extensivos. La situación económica de la clase trabajadora cambió sustancialmente gracias al crecimiento económico, el pleno empleo (hasta comienzos de los años setenta), la expansión de los servicios asistenciales y las oportunidades de movilización social que proporcionaba la nueva estructura ocupacional, y en parte también por un mayor acceso a la educación. En definitiva, su situación social había cambiado profundamente en comparación con la del siglo XIX y la de comienzos del XX, gracias también a la obtención de un cuerpo importante de derechos civiles, políticos y sociales, o lo que es igual gracias al aumento de la ciudadanía en el sentido que le dio Marshall.¹³

En Marshall la ciudadanía social está ligada normativamente a la idea de comunidad. Además el Estado de bienestar genera sentimientos de comunidad a través de la comunicación interpersonal entre sus clientes y las redes sociales que genera entre los diversos proveedores de los servicios. El Estado de bienestar reduce la desigualdad, y una

¹² *Ibid.*, pp. i 12-113.

¹³ *Ibid.*, pp. i 113-114.

mayor igualdad promueve el sentimiento de comunidad. Sin embargo, la institucionalización de la ciudadanía no extingue el conflicto de clase. La ciudadanía en forma de meritocracia e igualdad de oportunidades, es legitimadora del orden capitalista; por tanto, la ciudadanía puede causar frustración de expectativas una vez consolidada, al comparar los resultados y la desigualdad real con presupuesto ideal de igualdad.¹⁴

De acuerdo con los argumentos de Marshall, el sentimiento de pertenencia a una comunidad cívica se convierte en un “capital social” que lubrica las tensiones entre las clases, aun cuando persistan las diferencias materiales. Cada régimen de Estado de bienestar, a través de las formas específicas de prestaciones y servicios, genera experiencias y sentimientos de comunidad distintos, es decir, formas concretas de capital social, que redundarán en percepciones de conflictos de clase específicos. Por lo tanto, experiencias comunes, como el acceso universal a los servicios sociales, puede atenuar la percepción de las diferencias de clase.¹⁵

Para su división tripartita de la ciudadanía, Marshall está más que nada interesado en ilustrar el devenir histórico de los tres elementos que en discutir las relaciones entre ellos. Ello es también así porque el tema principal del texto de Marshall es el efecto de la extensión de la ciudadanía sobre la desigualdad social. Sin embargo, es aquí donde mejor se ilustra que la ciudadanía es internamente heterogénea. Los derechos civiles, que emergen con el colapso del sistema feudal, son el pivote del sistema capitalista, mientras que los derechos sociales entran en conflicto con él. Ahora bien, la ciudadanía social implica igualdad de status, no igualdad material. El capitalismo y la ciudadanía social son compatibles. Aunque la guerra entre la ciudadanía y el sistema capitalista de clases siempre estará latente.

Kymlicka y Norman señalan que la obra de Marshall es parte de lo que ellos llaman la “ortodoxia de posguerra”, en donde la teoría estuvo casi enteramente definida en términos de posesión de derechos. Para Marshall, la ciudadanía consiste esencialmente en asegurar que cada cual sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. La manera de asegurar este tipo de pertenencia consiste en otorgar a los individuos un número

¹⁴ Noya Miranda, Francisco Javier. “Ciudadanía y Capital Social. Estudio Preliminar en Torno a Ciudadanía y Clase Social de T.H. Marshall.”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997, pp.273-274.

¹⁵ *Ibid.*, pp.278-279.

creciente de derechos de ciudadanía. Estos autores establecen que el tipo de ciudadanía de Marshall se le puede denominar como “pasiva” o “privada”, dado su énfasis en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública. Sin embargo, destacan que los beneficios de la ciudadanía privada no se deben menospreciar, ya que ponen ciertos bienes humanos básicos (seguridad, prosperidad y libertad) al alcance de casi todos.¹⁶

Tanto Kymlicka como Norman identifican principalmente dos críticas a la obra de Marshall: la primera se centra en la necesidad de complementar (o sustituir) la aceptación pasiva de los derechos de ciudadanía con el ejercicio activo de las responsabilidades y virtudes ciudadanas (entre las que se incluye la autosuficiencia económica, la participación política e incluso la civilidad). La segunda señala la necesidad de revisar la definición de ciudadanía generalmente aceptada con el fin de incorporar el creciente pluralismo social y cultural de las sociedades modernas.¹⁷

Para estos autores se requiere una comprensión y una práctica de la ciudadanía que sean más completas, más ricas e incluso más sutiles porque lo que el Estado necesita de la ciudadanía no se puede obtener mediante la coerción sino solamente por medio de la cooperación y el autocontrol en el ejercicio del poder privado. Una concepción adecuada de la ciudadanía parece exigir, por lo tanto, un equilibrio entre derechos y responsabilidades, más allá de la ciudadanía pasiva de corte marshalliano. La ciudadanía no es simplemente un estatus legal definido por un conjunto de derechos y responsabilidades. Es también una identidad, la expresión de la pertenencia a una comunidad política. Marshall concebía a la ciudadanía como una identidad compartida que integraría a los grupos que habían sido excluidos de la sociedad británica y proveería una fuente de unidad nacional. Su preocupación central era la integración de las clases trabajadoras, cuya falta de educación y recursos económicos las excluía de esa cultura compartida que debería haber sido “un bien y una herencia comunes”.¹⁸

¹⁶ Kymlicka, Will y Wayne Norman. “El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía”. *La Política*, No.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp.7-8.

¹⁷ *Ibid.*, pp.8

¹⁸ Con el tiempo ha resultado que muchos grupos –negros, mujeres, pueblos aborígenes, minorías étnicas y religiosas, homosexuales y lesbianas- todavía se sienten excluidos de la “cultura compartida” pese a poseer los derechos comunes propios de la ciudadanía. Los miembros de tales grupos se sienten excluidos no sólo a causa de su situación socioeconómica sino también como consecuencia de su identidad sociocultural: su “diferencia”. *Ibid.*, pp.14-25.

Otra crítica que se hace a la obra de Marshall es su anglocentrismo, en donde se destaca que Marshall utiliza el caso del Reino Unido para ejemplificar la historia de los derechos ciudadanos en general. Respecto a la acusación de anglocentrismo, no viene mal señalar que Marshall era bastante modesto en sus pretensiones. Marshall, se ciñe a la historia del Reino Unido. Aun que haga algunas extrapolaciones, lo hace sin pretensiones de generalidad. En cualquier caso, en contra de Marshall se puede decir que el Reino Unido podría ser una excepción, y, por lo tanto, no el ejemplo más apropiado para conceptuar la ciudadanía y su historia.¹⁹

Otra crítica importante a la obra de Marshall ha sido sobre su visión evolucionista de la ciudadanía. Giddens en particular desaprueba la idea de Marshall de que los derechos ciudadanos se dieron en un proceso natural de evolución, asistido cuando era necesario por la ayuda benéfica del Estado. Para Giddens la extensión de los derechos ciudadanos, en Inglaterra como en otras sociedades fue el resultado del acuerdo sustancial y el esfuerzo de los defavorecidos para imponerse. Cada uno de los derechos ciudadanos referidos por Marshall tienden a ser peleados y ganados, sobre un largo espacio de tiempo histórico. Giddens critica el postulado de Marshall de que la expansión de los derechos ciudadanos culminaron en la creación del Estado del bienestar, como un fenómeno lineal, con una tendencia irreversible al desarrollo, esta concepción tiende a tratar a la ciudadanía como un proceso evolutivo más que como el resultado del esfuerzo activo de grupos concretos de personas.²⁰

La segunda crítica de Giddens se refiere a la discusión de Marshall sobre el origen de los tipos de derechos ciudadanos. Con respecto a los derechos civiles, como la libertad individual y la igualdad antes de convertirse en ley fueron peleados y ganados por la creciente burguesía o la clase capitalista a fin de destruir las obligaciones feudales y las restricciones comerciales. La libertad así ganada sirvió para extender el poder de los empleadores sobre los trabajadores, ayudando a consolidar la temprana formación del capitalismo. Para la formulación del capitalismo moderno fue necesario depender de la libertad de contratación, y permitir a los empleadores despedir trabajadores de acuerdo a las vicisitudes económicas de sus compañías. Giddens reconoce que los derechos civiles son

¹⁹ Noya Miranda, Francisco Javier. *Op. Cit.*, pp.271.

²⁰ Giddens, Anthony. *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1982, pp.171-172.

heterogéneos y que no se pueden equiparar los derechos civiles del capitalista con los derechos de la clase trabajadora ganados para enfrentar la oposición tanto de los empleadores como del Estado, estos son el derecho a formar sindicatos, al contrato laboral y la regulación salarial y la huelga. Giddens prefiere llamarlos “derechos civiles económicos”. Como resultado, en Giddens encontramos una tetralogía de ciudadanías: la civil, la política, la social y la económica.²¹

Con respecto a este debate en torno a la obra de Marshall, David Held crítica a Giddens al señalar que lejos de sugerir un marco general evolucionista para la explicación del desarrollo de los derechos ciudadanos, Marshall adopta un enfoque contingente del cambio social. Parece haber poca evidencia para sostener que el esquema de Marshall descansa sobre el supuesto de una lógica evolucionista. Marshall insistía en que las instituciones y los complejos de derechos se desarrollaron con su propio ritmo y bajo la égida de múltiples fuerzas y principios. Sostuvo que el desarrollo de los derechos de ninguna manera siguió un camino lineal; hubo muchas derrotas y algunas victorias. Más aún, el factor cardinal que para Marshall dinamizaba el desarrollo de los derechos era, de hecho, la lucha –la lucha contra la jerarquía en su forma feudal tradicional, la lucha contra la desigualdad en el mercado y la lucha contra la injusticia social perpetuada por las instituciones estatales.²²

Otro aspecto de la crítica giddensiana es el tratamiento de Marshall de la expansión de los derechos ciudadanos como un fenómeno “puramente unidireccional”. A Marshall se le critica por considerar al desarrollo de la ciudadanía como un proceso irreversible, sin embargo señala Held, que si se observa con cuidado la obra general de Marshall este concluyó sus reflexiones sobre la ciudadanía y la clase planteando que el equilibrio entre esas dos grandes fuerzas en el siglo XX no prometía en absoluto un futuro simple y estable. Según Marshall, sería sumamente difícil presagiar la duración de este equilibrio. Era, por lo tanto, conciente de las inestabilidades potenciales que podrían quebrar los periodos de equilibrio social.²³

Para Held, si la ciudadanía implica participación en la comunidad y si participación en la comunidad implica formas de participación social, entonces es infructuoso concebir

²¹ *Ibid.*, pp.172.

²² Held, David. “Ciudadanía y Autonomía”. *La Política*, No. 3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp.46.

²³ *Ibid.*, pp.46-47.

que la ciudadanía esta primariamente relacionada con la clase o las relaciones capitalistas de producción. La ciudadanía conlleva la intervención de la gente en la comunidad en que vive; y a las personas se le negó la ciudadanía en función de criterios de género, raciales y de edad, entre muchos otros. Analizar la ciudadanía como si fuera una cuestión de inclusión o exclusión de clases sociales equivale a eclipsar una multiplicidad de dimensiones de la vida social que han sido centrales en la lucha alrededor de la ciudadanía. De acuerdo con Held, el argumento en contra de Marshall y Giddens es que el conflicto de clase puede ser perfectamente un importante medio para el desarrollo de los derechos ciudadanos pero de ninguna manera es el único que reclama atención. Si la ciudadanía implica la lucha por la pertenencia a, y la participación en, la comunidad, entonces su análisis abarca el examen de los modos en que los diferentes grupos, clases y movimientos pugnaron por conquistar mayores grados de autonomía y control sobre sus vidas frente a las distintas formas de jerarquías, estratificación y opresión política. La lucha alrededor de la naturaleza y el alcance de la ciudadanía fue en sí misma el medio central del conflicto social; la forma a través del cual las distintas clases, grupos y movimientos combatieron por acrecentar y proteger sus derechos y oportunidades.²⁴

Marshall conceptualizó el proceso que él mismo calificó de narración de los hechos, pero le faltó un análisis suficiente de las causas. Sin embargo a pesar del conjunto de críticas y de las deficiencias de su obra, autores como Giddens y Held entre otros, siguen considerando útil la división tripartita de los derechos que Marshall estableció y su explicación teórica de cómo se fueron desarrollando estos derechos ciudadanos. Para nosotros es importante destacar que coincidimos con la visión de Marshall de que una ciudadanía completa posee tanto derechos civiles, políticos como sociales, siendo estos últimos de suma importancia para la consagración de una ciudadanía social que se enfrenta a los problemas de desigualdad del capitalismo contemporáneo, sin que sea necesariamente una panacea que resuelva todos los problemas.

²⁴ *Ibid.*, pp.52-53

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES

La Historia de los derechos sociales está estrechamente ligada al desarrollo doctrinal y a los acontecimientos históricos que dieron lugar al Estado del bienestar. Su materialización y los diferentes modelos que en la práctica se realizaron corresponden a las experiencias históricas iniciadas por Bismarck en Alemania, por el New Deal en Estados Unidos, por el proyecto Beveridge en Inglaterra, por el apoyo del marco económico Keynesiano y por las diferentes medidas que, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se irán tomando en Europa occidental.

El primer texto jurídico en el que se recogen explícitamente alguno de los derechos sociales fue la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. Dicha Constitución es el resultado de los movimientos liberadores que dieron lugar a la Revolución de 1910. De esa primera redacción destacan, junto a los derechos y libertades tradicionales, los artículos 27 y 123, en los que se plasman las inquietudes sociales de la Revolución.²⁵ La Constitución Mexicana de 1917 anticipará el reconocimiento de los derechos sociales en otros textos constitucionales. Al año siguiente, en 1918, la URSS aprobará la primera Constitución de un país socialista²⁶ y en 1919 se aprobará la *Constitución de Weimar*, del 14 de agosto, que inspirará al resto de constituciones hasta la Segunda Guerra Mundial. En la Constitución de Weimar como en la mexicana, los derechos sociales aparecen como exigencias programáticas de actuaciones del Estado más que como genuinos derechos. Además, están clasificados, un tanto aleatoriamente, en tres categorías heterogéneas: referidos a la *vida social*; exigencias relativas a la *educación* y

²⁵ En el artículo 27 se establece un sistema de propiedad caracterizado por su función social y por el reconocimiento de un sistema de propiedad en el que se distinguen tres formas distintas: la propiedad privada, la propiedad pública y la propiedad social. Esta última es un sistema de propiedad agraria comunal denominada ejido. Por su parte el artículo 123 es el fundamento de los llamados derechos de los trabajadores: derecho al trabajo, el salario, la organización social, el trabajo de las mujeres y de los jóvenes, el derecho a pertenecer a un sindicato, el derecho de huelga, etc. Estos artículos formaban un entramado de requerimientos al Estado y de postulados programáticos que, después, constituirán la categoría de derechos sociales. Estas exigencias serán recogidas por constituciones de otras naciones y se ampliará con nuevos derechos. Martínez de Pisón, José. *Políticas de Bienestar. Un Estudio Sobre los Derechos Sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998, pp. 85-86.

²⁶ Teresa Freixes destaca que el hecho de que la Constitución Mexicana de 1917 como la de la URSS de 1918 fueran el resultado de una revolución social tuvieron una influencia significativa en Europa por el temor al ejemplo revolucionario de las conquistas sociales, lo cual inclinó a las constituyentes europeas de la primera posguerra a reconocer en su articulado una serie de derechos nuevos, con contenido social. Freixes Sanjuán, Teresa. *Los Derechos Sociales de los Trabajadores en la Constitución*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986, pp. 41.42.

enseñanza; y los derechos relacionados con la *vida económica*.²⁷ Se trata de una categorización diversa de derechos y reivindicaciones sociales, clasificados de forma poco homogénea, pero que tendrá un fuerte impacto en el constitucionalismo posterior.

Tras estas constituciones y todavía en el período de entreguerras cabe mencionar a dos textos jurídicos en los que también se recoge el germen de los derechos sociales. La *Constitución de la República Española* de 9 de diciembre de 1931 y la *Constitución de la URSS* del 5 de diciembre de 1936, la cual es más explícita en el reconocimiento de los derechos sociales. Después de la Segunda Guerra Mundial, han sido numerosas las constituciones que, a la estela del proceso de reconocimiento internacional de los derechos sociales, incluyeron un catálogo de derechos sociales. En el ámbito europeo, cabe citar a la Constitución Francesa de 1946, la Italiana de 1948 y la Ley Fundamental de la República de Alemania de 1949. Más recientemente, la Constitución portuguesa de 1976 y la española de 1978.

Lo que caracteriza la evolución de los derechos sociales en el período de la posguerra ha sido y sigue siendo su reconocimiento internacional. Con carácter universal, tenemos la aprobación por la Asamblea General de Naciones Unidas el día 10 de diciembre de 1948 de la *Declaración Universal de Derechos Humanos* y, posteriormente, de un *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, el 16 de diciembre de 1966.

La *Declaración Universal de Derechos Humanos* es un texto jurídico internacional producto de las circunstancias del momento, el fin de la Segunda Guerra Mundial y el principio de la guerra fría, por lo que está condicionado por dicho contexto. En ella se encuentra un catálogo de derechos civiles y políticos, así como una referencia a algunos derechos sociales²⁸, según parece, debido a la presión de los representantes de los países

²⁷ En los derechos a la *vida social* (Tít. II), junto a otros derechos civiles y políticos, se cita la igualdad de sexos y una pretensión de sanidad y mejoramiento de la familia, educación de la prole, protección de la juventud contra la explotación y el abandono moral, espiritual y corporal a través de medidas de asistencia; por parte de los derechos a la *educación y enseñanza* (Tít. III) se incluye el derecho a la educación y enseñanza pública además del reconocimiento de una original libertad del arte y la ciencia, y los derechos relacionados con la *vida económica* (Tít. V), entre los más importantes se menciona el derecho a la vivienda, a la protección en el trabajo, al tiempo libre, al establecimiento de un sistema de seguros que proteja la salud y la capacidad para el trabajo en casos de maternidad, desempleo, vejez, enfermedad y otras vicisitudes de la vida, derecho a la regulación de las condiciones de retribución y el trabajo y a la representación en el lugar de trabajo. Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.87.

²⁸ En la Declaración aparecen los siguientes derechos sociales: el derecho a la seguridad social y derechos económicos, sociales y culturales de los trabajadores, el derecho al trabajo y a condiciones equitativas y protección contra el desempleo, y el derecho a pertenecer a un sindicato, el derecho a descanso y asueto, y a

socialistas. Mientras que en el caso de los primeros derechos se hizo un mayor esfuerzo por realizar una lista completa, en el caso de los derechos sociales, no existió tanto interés por parte de los representantes de los países occidentales. En 1966, la Asamblea de la ONU aprobó dos pactos Internacionales, uno sobre los *Derechos Civiles y Políticos* y el otro sobre los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.²⁹ La diferencia más profunda entre ambos pactos reside en el distinto significado de las obligaciones contraídas por los Estados para garantizar los derechos. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos impone a los Estados que lo suscriben la obligación de implantar y garantizar inmediatamente los derechos. Por el contrario, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales no requiere esa inmediatez, sino que se condiciona su realización a hacerlo progresivamente.

La constitucionalización de los derechos sociales después de la Segunda Guerra Mundial no sólo se ha plasmado en el proceso de universalización iniciado por la Declaración Universal y continuado por el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sino que también ha estado marcado por el proceso paralelo de regionalización, es decir, de aprobación de textos jurídicos internacionales con un ámbito territorial más reducido, ceñido a amplias áreas geográficas. Por lo que respecta al ámbito europeo, el 18 de octubre de 1961, el Consejo de Europa aprobó en Turín la *Carta Social Europea*, que representa un importante instrumento jurídico de reconocimiento y protección de los derechos sociales. En la Carta Social se recogen los siguientes derechos: 1. Derechos relativos al trabajo; 2. Derechos referidos a la formación profesional; 3. Derechos sindicales; 4. Derechos sobre la familia; 5. Derechos relativos a la seguridad y asistencia social y médica; 6. Derechos destinados a la protección de grupos vulnerables.

vacaciones periódicas y pagadas, el derecho a un nivel de vida suficiente, el derecho a la salud y bienestar – alimentación, vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales–, derecho a la educación y el derecho a participar en la vida cultural y a disfrutar del progreso científico. *Ibid.*, pp.89-90.

²⁹ El texto sobre los *Derechos Económicos, Sociales y Culturales* se divide en cinco partes: En la *Parte I*, se reconoce el derecho a la libre determinación de los pueblos. La *Parte II* contiene una serie de disposiciones generales referidas a las obligaciones de los Estados, la no discriminación de derechos y sobre su posible limitación. En la *Parte III*, se reconoce el derecho al trabajo, al goce de ciertas condiciones de trabajo – remuneración, salario equitativo, condiciones de existencia, seguridad e higiene, igualdad de oportunidades–, el derecho a pertenecer o formar un sindicato, el derecho de huelga, el derecho a la Seguridad Social, el derecho a la protección de la familia, de la maternidad, de los niños y de los desprotegidos, el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la salud, el derecho a la educación y el derecho a la cultura. La *Parte IV* establece los compromisos de los Estados y las formas de control y supervisión y la *Parte V* los modos de ratificación y entrada en vigor. *Ibid.*, pp.90.

Además, en la Carta Social también se recogen derechos destinados a proteger a los niños y adolescentes, a las trabajadoras, a los trabajadores emigrantes y sus familias y a los ancianos.³⁰

PERFILES DE LOS DERECHOS SOCIALES

El siglo XIX será el siglo del Estado liberal construido por la burguesía desde las cenizas de la Revolución francesa e inspirado en sus principios triunfantes. El Estado liberal-burgués fue un Estado pasivo, sólo preocupado por el reconocimiento formal de ciertos derechos y libertades. Para nada debía interferir en la vida económica, ni en los flujos del mercado. A partir de la mitad de ese siglo, los cambios estructurales van a ser de tal magnitud que se incrementarán progresivamente las desigualdades sociales, se consolidará el capitalismo, y surgirán nuevos movimientos sociales que reivindicarán más igualdad y mejores condiciones de vida y de trabajo. Después de la crisis económica de 1929, surgirán diferentes experiencias para superar las tensiones sociales las cuales confluirán en la aparición del Estado del bienestar que se consolidará como modelo político después de la Segunda Guerra Mundial. El Estado del bienestar y los derechos sociales son dos realidades indisolublemente unidas. Los derechos sociales no son sino la encarnación de las viejas reivindicaciones de los movimientos obreros, pero también la expresión del compromiso entre el Estado y los diferentes actores sociales y económicos para organizar la vida social de forma pacífica.

Por su origen los derechos sociales están ligados a la clase social que los reivindicó, es decir, derechos de los trabajadores. Pero hoy los derechos sociales, se han extendido, desde hace tiempo, a otras capas sociales, por lo tanto, ha universalizado su disfrute. Los derechos sociales se han desprendido del elemento clasista para convertirse en derechos de los ciudadanos de un Estado. Derechos que pueden disfrutarse por el mero hecho de pertenecer a un Estado, de gozar de su nacionalidad. Son derechos que aparecen recogidos en las constituciones nacionales en el capítulo correspondiente a los derechos y deberes que establece el estatuto del nacional o del ciudadano y que compromete a los sucesivos gobiernos a su realización.

³⁰ *Ibid.*, pp.91-92.

De acuerdo con Martínez de Pisón y Contreras Peláez podemos decir que los derechos sociales se caracterizan por los siguientes rasgos: 1) los derechos sociales son derechos de prestación; 2) los derechos sociales son de titularidad individual, como los derechos civiles y políticos, pero se inspiran en una concepción empírica del ser humano; 3) los derechos sociales remiten a un concepto de libertad configurado a partir de la igualdad; 4) los derechos sociales son (tendencialmente) universales; y 5) los derechos sociales son un elemento de solidaridad social. A continuación se describirá cada uno de estos aspectos.

1. Los Derechos Sociales son Derechos de Prestación

Los derechos sociales presuponen ser derechos de prestación o de crédito por parte de los poderes públicos. Este es precisamente el rasgo que permite deslindar con más nitidez las dos grandes generaciones de derechos fundamentales: los derechos civiles y políticos, de un lado, y los derechos sociales, de otro. Los derechos civiles y políticos fueron pensados como garantías frente a la arbitrariedad del poder político, como barreras de protección, como instrumentos de defensa de los ciudadanos frente a la omnipotencia del Estado. Si los derechos civiles y políticos exigen del Estado una actitud de inhibición o autorrestricción, los derechos sociales, en cambio presuponen un Estado intervencionista, un Estado redistributivo-asistencial que acepta la responsabilidad de garantizar a todos sus ciudadanos un mínimo de bienestar.³¹

Cuando se habla de derechos de prestación, se hace referencia a aquellos derechos que otorgan a su titular el poder de exigir prestaciones positivas de modo que puede exigir al Estado o a otros el cumplimiento de determinadas actuaciones. Tienen por objeto, por tanto, concretas prestaciones de bienes o servicios. En definitiva, se convierten en prestaciones necesarias para proteger y materializar la libertad individual. Son derechos de prestación los siguientes: el derecho a la educación, los derechos de los niños a la protección de los padres y de los poderes públicos, el derecho al trabajo y remuneración suficiente, el derecho de acceso a la cultura y al desarrollo integral de la personalidad, el derecho de la familia a la protección social, económica y jurídica de los poderes públicos, el derecho a la formación profesional, seguridad e higiene en el trabajo, el derecho a la

³¹ Contreras Peláez, Francisco J. *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1994, pp.17-18.

Seguridad Social, el derecho a la salud, derecho a disfrutar del medio ambiente, el derecho a una vivienda digna, los derechos de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, derechos de los ancianos, los derechos de los consumidores y usuarios a la defensa de la seguridad, la salud y de sus intereses.³²

Los derechos sociales presuponen la necesidad de una actividad positiva del Estado; tienen, en suma, un carácter positivo, de “dar o hacer”. Los derechos sociales crean obligaciones positivas, en la medida en que son sólo realizables a través de la acción social del Estado. Precisamente, por este carácter, son derechos que se convierten en exigencias de actuar y en requerimientos por parte de los ciudadanos para que el poder público actúe. Los derechos sociales se convierten en exigencias para la construcción de hospitales, de escuelas, financiación de la medicina y la educación, etc., y en la implantación de numerosos servicios sociales que promuevan una vida digna a los ciudadanos.

Hay derechos sociales que no se incluyen entre los derechos de prestación. El caso más notorio, es el de la libertad sindical, que aparece como una manifestación del derecho de asociación, y el derecho de huelga. En estos derechos, no se exige al Estado que actúe, sino, más bien al contrario, que tome una actitud pasiva, que no interfiera, que permita el asociacionismo laboral y la huelga. En todo caso, para su ejercicio no se requiere una concreta prestación. Con razón, suelen incluirse entre los derechos de autonomía y, no obstante, en los textos jurídicos nacionales e internacionales aparecen entre los derechos sociales al ser derechos de los trabajadores, derechos de la segunda generación o derechos sociales.³³

Una vez establecido que los derechos sociales son “derechos de crédito”, frente a los poderes públicos, esto es, que obligan a éstos a desarrollar alguna actuación positiva, importa determinar de qué tipos de actuaciones puede tratarse, Contreras Peláez, retomando a Fournier y Questiaux, establece que los derechos sociales pueden dar lugar a tres formas de intervención pública:

a) *La regulación de actividades privadas*: Comprende todas las actividades de reglamentación o incitación susceptibles de modificar el comportamiento de los agentes económicos. Incluiría, por tanto, medidas como la fijación de un salario mínimo

³² Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.95-96.

³³ *Ibid.*, pp.97.

interpersonal, la limitación de la jornada laboral, la reglamentación de las condiciones de trabajo, etc. Estas intervenciones, respetan en general los mecanismos del mercado, aunque precisando o modificando sus reglas de juego.

b) *La trasferencias de recursos monetarios*: Tiene lugar cada vez que los poderes públicos toman el dinero de unos para entregarlos a otros. El ejemplo más significativo son las cotizaciones de la seguridad social: las sumas deducidas de los ingresos de empresarios y trabajadores son después redistribuidas bajo la forma de prestaciones monetarias para los enfermos, los jubilados, las familias, etc.

c) *La provisión de bienes o servicios*: Tiene lugar cuando los poderes públicos garantizan por sí mismos, al margen del mercado (esto es, gratuita o cuasigratuitamente), la producción y distribución a la población de ciertos bienes o servicios. Los ejemplos citados son la educación, la asistencia sanitaria, la animación cultural, las viviendas sociales, el transporte público. El usuario disfruta de tales servicios sin pagar nada (escuela pública) o pagando un precio inferior al que resultaría del funcionamiento del mercado (transporte).³⁴

2. Los Derechos Sociales son de Titularidad Individual y se Inspiran en una Concepción Empírica y Realista del Ser Humano

Los derechos sociales intentan ser derechos del hombre de carne y hueso, del hombre con atributos, el hombre ubicado en unas circunstancias históricas, culturales y económicas concretas (que es, por cierto, el único real). Se trata de un redimensionamiento de la imagen del sujeto titular de derechos, la teoría liberal individualista forjó un modelo de sujeto de derecho supraespacial y supratemporal alejado de la experiencia. Por ello, frente a la imagen ideal y abstracta del hombre, los derechos sociales han propiciado un sujeto titular de los derechos fundamentales que responde a una imagen real y concreta del hombre al asumirlo en la totalidad de sus necesidades e intereses. La principal consecuencia de este proceso de especificación es el reconocimiento de las necesidades básicas del individuo (diversas, desde luego, en función de los contextos en que desarrolla su vida) y de la responsabilidad de la sociedad en la satisfacción de éstas.³⁵

³⁴ Contreras Peláez critica el esquema de Fournier y Questiaux por su generalidad y su falta de matices, pero sin tomarlo como un criterio absoluto nos permite ver tres principales formas de intervención pública para la realización de los derechos sociales. Contreras Peláez, Francisco J. *Op. Cit.*, pp.20-21.

³⁵ *Ibid.*, pp.24.

La toma en consideración de las circunstancias específicas que condicionan la vida de los ciudadanos (niveles de renta, categoría profesional, edad, sexo, situación familiar, minusvalías, entre otras) permite una distribución más racional de los recursos públicos y, consiguientemente, una mayor eficacia en la satisfacción de necesidades, atendiendo antes y más enérgicamente a las de los más inermes. De esta forma se puede diseñar una política social compensatoria, basada en el principio que ordena tratar desigualmente a los desiguales. La política social del Estado debe ser, por tanto, un agente compensador, nivelador que contrarreste la dinámica de desigualdad generada por la economía de mercado.

Los Derechos sociales son derechos de titularidad individual. Las primeras formulaciones de los derechos sociales apuntan por el lado contrario: que son derechos colectivos. Es decir, que son derechos atribuidos a colectividades, a grupos de personas y que un individuo puede disfrutar en la medida que es miembro de esa colectividad o grupo y sólo en la medida que así ocurra. Se acentúa el elemento social, el carácter comunitario de los derechos, que el beneficiario último de la materialización de estos derechos es la comunidad y no el individuo, pues es ésta la que se beneficia de la cohesión que se logra a través de las políticas sociales. No obstante, existen importantes dificultades conceptuales y jurídicas para asignar la titularidad de los derechos a los grupos o colectividades. Se ha abierto paso una interpretación más individualista que entiende que son los individuos particulares los que solicitan, ejercen y disfrutan este tipo de derechos. Es el ser humano el referente último de la existencia de estos derechos. Son derechos de un individuo concreto y no del grupo o de la colectividad a que pertenece.³⁶

Otra cosa es que, en el marco del proceso de especificación de los derechos que se está produciendo en los últimos tiempos, los derechos sociales sean derechos atribuidos a colectividades como las mujeres, niños, ancianos, discapacitados, desempleados, etc., y que una persona pueda disfrutar de ciertas políticas por el hecho de pertenecer a una de esas colectividades, esto es, por ser mujer, niño, anciano, discapacitado, desempleado, etc. En todo caso, el titular del derecho es la mujer, el niño, el anciano, etc., las personas concretas que por la especificidad de sus circunstancias, de sus carencias vitales, de sus necesidades básicas son objeto de la solidaridad general que ha conducido al impulso de las políticas

³⁶ Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.99.

sociales. La colectividad no es la titular del derecho por mucho que se expresen genéricamente, sino que el titular es la persona que objetivamente pertenece a ella de acuerdo con ciertos elementos constatables que hacen previsible ciertas carencias vitales.

Los derechos sociales y su inserción en los textos constitucionales están justificados por el hecho constatable de que los ciudadanos concretos y particulares, titulares de esos derechos, tienen “necesidades básicas”: necesidades de alimentación, de vivienda, de educación, de vestido, de salud, de protección, de asistencia social, y todas estas necesidades se plasman en el consiguiente capítulo de derechos sociales que se reconoce en las constituciones y que los gobiernos procuran materializar con sus políticos sociales y con sus programas redistributivos de la riqueza. Por supuesto, todo esto se realiza en el marco del Estado del bienestar. Existe una nítida conexión entre Estado social-derechos sociales-necesidades básicas. Los derechos sociales se justifican a partir del binomio hombre empírico-necesidades sociales. De aquí que se establezca que los derechos sociales hacen referencia al hombre empírico y real.³⁷

Cuando se habla de necesidades no se quiere hacer referencia a circunstancias subjetivas que puede llevar a un sujeto a desear un objeto o un cambio en un estado de cosas. Las necesidades que justifican no tienen nada que ver con estados de ánimo que pueden ser volubles y arbitrarios, sino que están relacionadas con hechos objetivos, en los que se constata la existencia de carencias en un individuo y en su entorno –alimento, vestido, vivienda, educación u otras condiciones materiales- que no superan un umbral mínimo imprescindible para llevar una vida digna. Las necesidades no son ni preferencias personales, ni deseos, ni están sujetas a los dictados del interés personal. Éstos son estados mentales variables, mientras que las necesidades que sustentan los derechos sociales son hechos objetivos, mensurables y constatables por cuanto son elementos fundamentales de la relación del individuo con el medio que le circunda y sus condiciones de vida.

Las necesidades fundantes de los derechos sociales, se caracterizan por los siguientes rasgos: 1. Son *básicas*, es decir, necesarias para llevar una vida digna hasta tal punto que puede decirse que quien no logra su satisfacción lleva una vida infrahumana, esto es, condicionada por unas carencias insalvables que la conducen a vivir bajo condiciones mínimas. Estas necesidades básicas se identifican con medios de vida necesarios como

³⁷ *Ibid.*, pp.100.

alimento para satisfacer el hambre, el vestido para cubrirse del frío, salud para curar las enfermedades, prestaciones sociales y un largo etcétera que determinan el mínimo vital de todo ser humano. 2. Son *objetivas*, pues su privación es externa al individuo y, por tanto, constatable. La carencia de alimento, de salud, de vivienda, etc., produce estragos en el estado físico de las personas lo que es fácilmente observable y permite conocer los daños producidos por una larga situación temporal de privación. 3. Son *universales*, en el sentido de que están presentes en toda la población no sólo de un grupo de países, sino de todo el planeta. Las poseen todos los hombres y su satisfacción es imprescindible para llevar una vida digna. 4. Son *históricas*, es decir, surgen en un momento determinado, en una época circunscrita a unas coordenadas espacio-temporales, de acuerdo con las circunstancias concretas y, por tanto, pueden variar si éstas cambian.³⁸

Existe por lo tanto una estrecha relación entre las necesidades y los derechos sociales, pues éstos no son sino el reconocimiento de una exigencia de los individuos – sobre el alimento, vestido, educación, salud, etc.- que tiene por objeto el lograr los elementos básicos para llevar una vida digna.

3. Los Derechos Sociales Remiten a un Concepto de Libertad Configurado a Partir de la Igualdad

Los derechos civiles y políticos, se consideran derechos de libertad porque garantizan un ámbito de autonomía al individuo, protegido y amurallado frente a inferencias exteriores. Los derechos de libertad son aquellos que tratan de garantizar el pleno desarrollo humano mediante la delimitación de un ámbito de autonomía individual, que no puede ser perturbado ni por el poder ni por los individuos o grupos. Por su parte, los derechos sociales o de igualdad se justifican por su carácter instrumental, por ser complemento de los derechos de libertad en el logro de condiciones materiales idóneas para el ejercicio de éstos. Los derechos civiles y políticos encuentran un complemento necesario en los derechos de igualdad, que promueven la plena integración del hombre en la sociedad y hacen posible que los titulares jurídicos de la libertad la disfruten efectivamente.

Los derechos sociales se configuran como derechos de igualdad. Con ellos, se trata, en la medida en que su fundamento son las necesidades básicas de los hombres, de dotar a

³⁸ *Ibid.*, pp.102.

todos los ciudadanos de una mínimas condiciones materiales de vida, de poder disfrutar por parte de todos de ciertas condiciones de igualdad con la que realizar sus deseos e intereses, sus planes de vida sin que las diferencias de riqueza, de posición social, de facultades y habilidades naturales sean un impedimento. Los derechos sociales tienen el cometido de corregir los desequilibrios ocasionados por las acciones individuales en el mercado cuando éstas se producen de forma incontrolada. Asimismo, la consideración de los derechos sociales como derechos de la igualdad marcan la diferencia entre el objetivo de instaurar una democracia formal, lo que se realizaría con los derechos civiles y políticos, y el objetivo de profundizar en los principios de una democracia material. Los derechos sociales aparecen como un instrumento necesario en la construcción de una democracia material.³⁹

Los derechos civiles y políticos responden a un concepto de libertad que reclama la no intervención del Estado, pues, por su origen, su objetivo es el de subordinar los intereses del poder a los derechos individuales, alzando barreras infranqueables y consagrando un espacio sagrado de libertad. Por su parte, los derechos sociales se justifican en un concepto de libertad que demanda la intervención del Estado. En lugar de su abstención, precisamente por su conexión con la igualdad, requiere la organización y planificación de políticas sociales, se exigen prestaciones, que el gobierno procure sanidad, educación, trabajo, seguridad social, etc.

Para Martínez de Pisón, no tiene porque haber una oposición entre derechos civiles y políticos por un lado y sociales por el otro con respecto al asunto de la libertad, sino que el valor de la libertad sustenta los derechos sociales, aunque sea un concepto cuyo significado se construya a partir de la igualdad, en íntima conexión con las pretensiones equilibradoras de las políticas sociales y de las acciones redistributivas del Estado del bienestar. Con los derechos sociales, se busca, en realidad, la remoción de los obstáculos al ejercicio concreto de la libertad. Se pretende dotar de sentido material a la libertad en abstracto promovida por los derechos sociales. Los derechos sociales están relacionados con esta visión de la libertad muchos más afincada en el plano de la realidad y que, por ello, exige actitudes y acciones concretas a favor del bienestar de los ciudadanos.⁴⁰

³⁹ *Ibid.*, pp.104-105.

⁴⁰ *Ibid.*, pp.105-106.

4. Los Derechos Sociales son Derechos (Tendencialmente) Universales

Los derechos sociales como auténticos derechos fundamentales, que aunque hayan emergido históricamente como derechos de los trabajadores, se han extendido progresivamente a capas cada vez más amplias de la población, como Marshall señalaba se trata de un lento proceso de “ampliación de la ciudadanía”. Tal ha sido, en efecto, la evolución experimentada por los derechos sociales, los cuales, aunque surgidos históricamente como derechos de ciudadanos desiguales, como derechos de parte exigibles en función de igualación, se han convertido finalmente en derechos de todos. Hay un paralelismo asimétrico entre los recorridos históricos de los derechos sociales, de un lado, y el derecho de sufragio del otro. El derechos de voto comienza siendo un privilegio de los más pudientes y, desde allí desciende lentamente hacia los estratos económicamente débiles (mediante las sucesivas reformas electorales). Los derechos sociales, en cambio, comienzan siendo medidas de emergencia para el sector más desvalido y, progresivamente, irradian hacia arriba, hacia los mejor situados. En ambos tipos de derechos detectamos una dinámica universalizadora (a medida que ambos se dejan penetrar por la lógica de la ciudadanía) que, sin embargo, se manifiesta en un caso en una expansión descendente y, en el otro, en una expansión ascendente.⁴¹

En la medida en que los derechos sociales han ido impregnándose de la lógica de la ciudadanía, se han desprendido correlativamente de su aureola benéfico-caritativa, de su condicionamiento de clase, para convertirse en una expectativa cotidiana y no estigmatizante del hombre normal en circunstancias normales. La calidad de beneficiario de los servicios sociales depende cada vez menos de la pertenencia a una clase o incluso, del padecimiento de situaciones de especial debilidad, la finalidad principal de la política social no solo debe consistir en asistir a los individuos que son excepcionalmente desgraciados, sino en conseguir que las condiciones cotidianas en las que viven y trabajan los hombres sean tales que puedan llevar una vida sana. La expansión o generalización experimentada por los derechos sociales se proyecta en dos dimensiones: a) el porcentaje de población beneficiaria, y b) la pluralidad de facetas vitales tomadas en consideración (de la simple

⁴¹ Contreras Peláez, Francisco J. *Op. Cit.*, pp.33-34.

protección frente a la invalidez o el accidente de trabajo se pasa a la educación, la sanidad, la seguridad del empleo, la calidad de vida, etc.).⁴²

La universalización de los derechos sociales significa que el paraguas asistencial del Estado se amplía hasta cubrir a toda la población, de tal forma que pueda atender a las necesidades específicas que surgen en distintos contextos, la universalización de los derechos sociales (globalmente considerados) se muestra compatible con un principio de diversificación estratégica del que resultan derechos sociales específicos para los distintos grupos profesionales, de edad, de renta, etc.

5. Los Derechos Sociales son un Elemento de Solidaridad Social

La materialización de los derechos sociales, son un instrumento de cohesión interna de las sociedades en las que se implementan, en la medida en que uno de sus objetivos es la superación de las diferencias sociales, de las desigualdades de riqueza entre aventajados y desaventajados. En este sentido, el Estado cumple un importante papel equilibrador entre unos y otros, a través de la utilización de los instrumentos fiscales que están a su servicio y a través de la programación de políticas sociales. Pero, ante todo, los derechos sociales son derechos solidarios porque implican una especial y estrecha vinculación de la conciencia individual con la colectiva, por la que hay una procuración de que todos un mínimo vital. Precisamente, por ello, los derechos sociales han sido, bajo la égida del Estado del bienestar un potente instrumento de consenso y de legitimación del poder.⁴³

Con este rasgo se quiere resaltar otra idea central que separa a los derechos civiles y políticos de los derechos sociales: y es que mientras que los primeros se sustentan en una clara filosofía individualista, en una concepción del individuo como ente abstracto, la filosofía que sostiene a los segundos es una filosofía más gregaria, más societaria, que tiene en consideración la diversa situación de los ciudadanos y que busca la función social de los derechos y de las instituciones. Los derechos sociales, derechos de prestación, son parte del mecanismo por el cual el individuo es, no aislado, sino absorbido por la sociedad, permitiéndole beneficiarse y, al mismo tiempo, contribuir al bienestar colectivo (políticas

⁴² *Ibid.*, pp.34-35.

⁴³ Martínez de Pisón, José. *Op. Cit.*, pp.106.

de promoción social, políticas fiscales). En cuanto mecanismos de integración, los derechos sociales desempeñan un papel decisivo en la preservación de la cohesión social.⁴⁴

En síntesis, con respecto a los Perfiles de los Derechos Sociales podemos establecer que existen elementos típicos que permiten una cierta diferenciación. 1. Que, en efecto, históricamente, los derechos sociales surgen como resultado de las reivindicaciones de los trabajadores, son derechos de los trabajadores defendidos en aras de una sociedad más igualitaria, pero, en la actualidad, se han convertido en derechos generalizados a otras capas de la sociedad. 2. Con carácter genérico, y salvadas algunas excepciones, los derechos sociales se caracterizan por su carácter prestacional, es decir, por exigir que el Estado actúe decididamente organizando y planificando la satisfacción de las necesidades mínimas de los ciudadanos, por ejemplo, de tipo asistencial educativo, salud, vivienda, etc. 3. Por ello, existe una estrecha relación entre el reconocimiento de los derechos sociales y la aparición del Estado del bienestar. 4. Asimismo, se encuentra en la base de la actitud intervencionista del Estado en la vida económica y social al objeto de lograr una sociedad más igualitaria y más solidaria. Se busca a través del intervencionismo estatal el objetivo de redistribuir la riqueza, de favorecer a todos con el desarrollo económico y de fomentar el bienestar general. 5. Los derechos sociales completan y dan sentido también a los derechos civiles y políticos, pues permiten traspasar la barrera del mero reconocimiento formal o jurídico a favor una concepción material de los derechos y libertades de los individuos. No puede olvidarse que los derechos sociales tienen presente no al individuo abstracto, sino al hombre de carne y hueso, al individuo con sus problemas y necesidades vitales, incluso, en la medida en que se contemplan estas necesidades en cuanto que una persona puede ser mujer, niño, anciano, desempleado, discapacitado, etc.

LOS DERECHOS SOCIALES COMO DERECHOS FUNDAMENTALES

A lo largo del siglo XIX el proletariado va adquiriendo protagonismo histórico, a medida que avanza el proceso de industrialización, y cuando desarrolla una conciencia de clase, reivindica unos derechos económicos y sociales frente a los clásicos derechos individuales, fruto del triunfo de la revolución liberal burguesa. A partir de entonces el

⁴⁴ *Ibíd.*, pp.106-107.

derecho al trabajo, a sus frutos y a la seguridad social pasan a ser las nuevas exigencias, cuya protección jurídica se reclama como un derecho fundamental. El derecho al trabajo es históricamente el primer derecho social reivindicado.⁴⁵ Los derechos fundamentales constituyen un concepto propio del mundo occidental moderno y presentan un doble momento en su configuración o formación: un momento filosófico, en tanto que valores, y un segundo momento de incorporación al derecho positivo. El reconocimiento de los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales, aparece, -igual que la generalidad de las Declaraciones de Derechos-, como una reacción y una denuncia de abusos cometidos en el pasado. -

Por derechos fundamentales entiende Luigi Ferrajoli son: “todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del *status* de personas, de ciudadanos o personas con capacidad de obrar; entendiendo por “derecho subjetivo” cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por *status* la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercidos de éstas”.⁴⁶

El término “derechos fundamentales”, aparece en Francia hacia el año de 1770 en el marco del movimiento político y cultural que condujo a la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de 1789. La expresión ha alcanzado luego especial relieve en Alemania, donde se ha articulado, de modo especial tras la Constitución de *Weimar* de 1919, el sistema de relaciones entre el individuo y el Estado, en cuanto fundamento de todo el orden jurídico-político.⁴⁷

Los derechos sociales, junto con las libertades públicas, son el articulado sobre los que gira el entero sistema de los derechos fundamentales, en las constituciones democráticas posteriores a la de Weimar. Estos derechos se dirigen a explicitar las exigencias de los valores de la igualdad y de la solidaridad, de igual modo que las

⁴⁵ El origen histórico del derecho al trabajo se remonta al último tercio del siglo XVIII hasta su constitucionalización y generalización propiamente en el siglo XX. El derecho social al trabajo ha llegado a ser una adquisición *sine qua non* que ha entrado en el derecho positivo del Estado contemporáneo y en las prerrogativas sociales elementales del ciudadano moderno. Sastre Ibarreche, Rafael. *El Derecho al Trabajo*, Madrid, Trotta, 1996, pp.23-43.

⁴⁶ Ferrajoli, Luigi. “Derechos Fundamentales”, Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello, Editores, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001, pp.19.

⁴⁷ Pérez Luño, Antonio E. *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1998, pp.29.

libertades públicas concretan y desarrollan los valores de la libertad y la dignidad humana. Los derechos sociales tienen como principal objeto asegurar la participación en la vida política, económica, cultural y social de las personas individuales, así como de los grupos en los que se integran. Se trata de derechos de participación de los grupos y de los individuos, derivados de su integración en colectividades y que garantizan el carácter democrático de éstas.

Esta definición permite advertir los caracteres más salientes de los derechos sociales. Así, pueden entenderse tales derechos, en sentido objetivo, como el conjunto de las normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función equilibradora de las desigualdades sociales. En tanto que, en sentido subjetivo, pueden entenderse como las facultades de los individuos y de los grupos a participar de los beneficios de la vida social, lo que se traduce en determinados derechos y prestaciones, directas o indirectas, por parte de los poderes públicos. Los derechos sociales poseen la condición de auténticos derechos fundamentales. Tales derechos se distinguen de las libertades por su objeto y finalidad, completando así el marco de situaciones, necesidades e intereses personales y colectivos protegidos por el sistema general de los derechos fundamentales.⁴⁸

Los derechos sociales se refieren a aquellos derechos fundamentales dirigidos a tutelar la actividad práctica del *homo faber*, o sea, al ser humano en su condición de trabajador. La integración de los derechos sociales en el sistema de los derechos fundamentales ha contribuido a redimensionar la propia imagen del sujeto titular de derechos. Los derechos sociales han propiciado un sujeto titular de los derechos fundamentales que responde a una imagen real y concreta del hombre al asumirlo en la totalidad de sus necesidades e intereses.

Los primeros pasos en esta dirección se van dando por medio de leyes ordinarias que en forma aislada van reconociendo algunos de los Derechos Sociales. Pero, a medida que la concepción del Estado se transforma y la insuficiencia de los postulados liberales se hacen patentes a la conciencia pública, cuando los trabajadores cobran sentido de clase y, constituidos en asociaciones profesionales, se integran como fuerzas reales de poder, se va haciendo sentir la necesidad de un reconocimiento más solemne que confiera a los Derechos sociales el mismo rango que le de los derechos Individuales y los rodee de las

⁴⁸ *Ibid.*, pp.183-187.

mismas garantías otorgándoles, dentro de las constituciones mismas, el carácter de Derechos Fundamentales y, en consecuencia, de postulados básicos de la organización jurídico-política.

Los derechos sociales positivados en la Constitución son siempre normas jurídicas inmediatamente aplicables y que hacen inconstitucional cualquier actuación contraria a su contenido (en determinadas ocasiones, pueden determinar también fenómenos de inconstitucionalidad por omisión, en lo casos en que los poderes públicos soslayan o aplacen injustificadamente el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la realización de estos derechos). La proclamación de los derechos sociales supone una garantía para la democracia, esto es, para el efectivo disfrute por todos de las libertades personales, civiles y políticas. En el sentido de la Constitución del Estado social de Derecho, los derechos sociales son derechos de libertad, porque estos derechos, lejos de entrañar la negación de las libertades, representan su desarrollo y su extensión a todos los ciudadanos. Por ello, correlativamente puede hablarse de una *libertades públicas de la igualdad*, puesto que en el Estado social de Derecho las libertades son jurídicamente iguales, cuyo real ejercicio debe ser garantizado por lo poderes públicos en un plano de iguales oportunidades. De este modo, las libertades públicas, que suponen concreciones de la libertad, y los derechos sociales, en cuanto especificaciones de la igualdad, se integran profundamente y simultáneamente. Porque la libertad sin igualdad no conduce a la sociedad libre y pluralista, sino a la oligarquía, es decir, a la libertad de algunos y a la no-libertad de muchos; mientras que la igualdad sin libertad no conduce a la democracia, sino al despotismo, o sea, a la igual sumisión de la mayoría a la opresión de quien detenta el poder.⁴⁹

El contenido y la significación de los Derechos Sociales estarán condicionados, en gran parte, por la dogmática que inspire a los distintos tipos de regímenes políticos. En los sistemas dictatoriales o totalitarios, la delimitación y el sentido de tales Derechos serán diferentes de los que tengan en aquella otras formas de organización política donde se respeten los postulados básicos del individualismo que, debidamente estructurados seguirán valiendo siempre como Derechos Fundamentales de la persona. En este segundo tipo de

⁴⁹ *Ibid.*, pp.211-215.

sistemas, los Derechos sociales revisten algunos rasgos distintivos generales que son comunes a todos ellos.

1) La primera de estas características es la de que los Derechos Sociales se erigen como derechos Fundamentales. Estos últimos pueden configurarse como un conjunto de exigencias, anteriores y superiores al Estado, en cuanto derivan de la naturaleza misma de la persona humana y constituyen el límite y finalidad de lo social. Proyectados hacia el hombre mismo, estos derechos se nos revelan como los Derechos del Hombre por antonomasia y, referidos a la estructura política de la sociedad, adquieren el rango de valores políticos fundamentales y de postulados básicos de la organización social.⁵⁰

El carácter de los Derechos Sociales como Derechos Fundamentales del hombre emana de una concepción según la cual la sociedad debe poner sus recursos y su actividad al servicio de las personas y éstas tienen derecho a exigir que la colectividad las asista en caso de necesidad; les proporcione un nivel de vida adecuado y ponga a su disposición los medios necesarios para alcanzar sus fines. Esta concepción coloca a los Derechos Sociales entre las disposiciones que deben formar parte de la Constitución o Ley Fundamental de los Estados modernos como principios orgánicos o elementos integrantes de su dogmática política.

Histórica y sociológicamente, el reconocimiento constitucional de estos derechos puede haberse debido, a la integración de las agrupaciones de trabajadores como “factores reales de poder” y eso explica que, en su primera etapa constitucional, los Derechos Sociales se hayan dirigido preferentemente a la clase trabajadora. Pero, cuando lo que cambia es la noción misma de las conexiones entre el Estado y la persona y se coloca a esta última como uno de los términos de la relación, los Derechos Sociales desbordan el concepto del trabajador para encaminarse al económicamente débil o lo que es lo mismo al hombre como tal cuando requiera la ayuda de la colectividad.

El reconocimiento de los Derechos Sociales impone al Estado el cumplimiento de funciones que no podría llenar si no dispusiera de los medios adecuados para ordenar la vida de la sociedad hacia la satisfacción de esas finalidades y contar con la colaboración activa de los miembros de la colectividad. De aquí que la aparición de tales derechos vaya

⁵⁰ Campillo Sainz, José. *Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales*, México, Editorial Jus, 1952, pp.63-66.

comúnmente aparejada con la acentuación o la consignación de un conjunto de Deberes del hombre para con la sociedad. Así surgen las nociones de la propiedad “función social”, del deber del trabajo, de la intervención más o menos amplia en la vida económica etc., tan ligados a los Derechos Sociales, que la legislación que los reglamenta ha llegado a recibir genéricamente el nombre de “Legislación Social”.

2) La segunda característica de los Derechos Sociales, será la interpenetración que en ellos se efectúa entre las esferas públicas y privadas. Esta interrelación se realiza en un doble sentido: primero, de arriba abajo, mediante la intervención del Estado en la actividad de los particulares y, segundo, en forma ascendente a través de la inserción dentro de la organización política de los grupos sociales o económicos que llegan a asumir verdaderas funciones públicas.⁵¹

La intervención del Estado alcanzará su máximo en los regímenes totalitarios y asumirá, en cambio, formas variables de intensidad en los sistemas que continúan la tradición occidental de respeto a la dignidad de la persona. El límite de interferencia estatal en la actividad privada dependerá de las circunstancias, las épocas y los países, pero, como tesis general, es innegable que la realización de los Derechos Sociales exige una cierta intervención del Estado, aunque esta última no debe llegar nunca hasta el extremo de eliminar el ejercicio de las libertades o de aniquilar el impulso creador de la iniciativa privada en el que no sólo hay que ver un medio para que el hombre realice su personalidad, sino también el mejor instrumento para el progreso y desarrollo de la colectividad.

3) La tercera característica de los Derechos Sociales es la de su irrenunciabilidad y el carácter imperativo y de orden público de las normas que a ellos se refiere. Se considera que la eficacia de tales derechos no puede dejarse al arbitrio de los particulares porque se pondrían en peligro los principios constitutivos de la organización política y porque la posibilidad de su no aplicación en un caso concreto sería una amenaza para su efectividad en general.⁵²

La irrenunciabilidad e imperatividad de los Derechos Sociales determina en el campo en que ellos operan una limitación de la autonomía de la voluntad que ha trascendido también al ámbito del Derecho Común. El mundo jurídico del liberalismo

⁵¹ *Ibid.*, pp.66-67.

⁵² *Ibid.*, pp.67-69.

individualista se asentaba en la autonomía de la voluntad como en su principio fundamental. El hombre no podía estar sujeto, sino a las obligaciones que él mismo se impusiera y el contrato dominaba en el edificio entero del Derecho tanto en su aspecto público como en el privado.

Ahora, en cambio, muchas instituciones que antes estaban sujetas exclusivamente a la voluntad de las partes, han pasado a ser reguladas imperativamente por la Ley y, aún en el campo reservado a las formas contractuales, el consentimiento ha quedado sujeto a serias limitaciones en cuanto a su formación, a su contenido, a su dinamismo y a su duración y estabilidad. Las situaciones puramente subjetivas van siendo reemplazadas por situaciones objetivas y se opera, en parte, un nuevo tránsito del régimen de Contrato al de Estatuto. El contrato no podrá ser en lo futuro un instrumento de opresión o de injusticia y la voluntad de las partes estará dominada por principios objetivos superiores que sólo le concederán efectos jurídicos cuando se apegue a los dictados de lo justo. La justicia debe contener el uso indebido de la libertad pero, a la vez debe respetar a esa misma libertad sin la cual no puede haber una exigencia humana realmente digna de este nombre.

4) Finalmente, los Derechos Sociales tienen la tendencia a ser derechos particularizados o especiales que otorgan un tratamiento diferencial en atención a la categoría económico-social de los individuos a los cuales se aplican. Por lo que concierne en concreto al Derecho del Trabajo, se ha discutido si debe o no considerarse como “derecho de clase” pero, independientemente de cualquier discusión, la legislación nos presenta, como un hecho innegable, a diversos grupos de normas integradas en conjuntos más o menos sistemáticos y destinadas a regir de manera especial la situación de determinadas categorías.⁵³

Los derechos especiales no son, ni pueden ser, una maraña inconexa de derechos privados que vendrían a romper los principios de abstracción y generalidad de la ley. Crean situaciones jurídicas objetivas dentro de las que cabe indistintamente todo aquel que pertenece a las diversas categorías sociales en cuestión, entendiendo por éstas, las que resultan de las diferencias existentes entre los hombres, siempre que ellas asuman un carácter social y no estrictamente individual (profesión, nacionalidad, residencia, edad, clase social propiamente dicha, etc.).

⁵³ *Ibíd.*, pp.69-71.

El Derecho no puede desconocer que, por encima de la identidad esencial entre los humanos, existen diferencias accidentales que una correcta ordenación de la sociedad debe tener en cuenta. El orden jurídico no es un puro sistema matemático al que le sea lícito trabajar sobre abstracciones y seres ideales. Está llamado a regir la realidad y nada más lógico que establezca reglas diversas según la diversidad de las situaciones sobre las cuales vayan a operar.

Si los Derechos sociales tienden a crear un orden jurídico que asegure a los hombres un mínimo equitativo de bienestar y los auxilie en sus necesidades, corresponderá a la lógica interna que su propia finalidad les impone, que sean derechos especiales que distingan entre las diversas situaciones de aquellos sobre quienes están destinados a regir.

Sin embargo, deberá cuidarse que la protección o el tratamiento diferencial que se otorgue a una categoría, no lleguen nunca hasta el extremo de constituir un privilegio a favor de ella que perjudique injustificadamente a las otras o que vaya en contra del interés general. Otro aspecto que habrá que cuidar será el que los derechos especiales no lleguen a multiplicarse indefinidamente provocando una atomización o pulverización del derecho y, lo que es peor, encerrándose en principios muchas veces opuestos entre sí que vengán a romper la unidad esencial que debe reinar en todo orden jurídico. Hasta dónde pueda o deba llegarse en la especialización, será un problema que sólo podrá resolverse atendiendo a las circunstancias que cada realidad social ofrezca, pero deberá tenerse presente la necesidad de evitar que el derecho se convierta en un laberinto confuso e inextricable y la de conservar esa armonía fundamental que es principio constitutivo de todo sistema de derecho.

Las políticas del Estado del bienestar se encargaban de suministrar bienes públicos que servían de base para la reproducción de la fuerza de trabajo. La ciudadanía a partir de la segunda guerra mundial se ensanchaba así en sus contenidos y empezaba a tener características de ciudadanía total –fusión prácticamente inseparable de elementos de naturaleza política, social y económica. A las libertades políticas tradicionales se añadieron una larga serie de derechos positivos concretados en el suministro de bienes que no eran mercantilmente ofertados de una manera directa, y otro buen número de derechos laborales derivados de la institucionalización pública del conflicto industrial y del mercado laboral y que hacía elementos de derecho público el proceso de contratación laboral, regulada y

amparada cada vez más en acuerdos entre los diferentes agentes sociales y el propio Estado intervencionista.

El Estado del bienestar va a suponer un ensanchamiento de la ciudadanía hasta tal punto que codificaba y normalizaba socialmente a amplio sectores de la población. La desmercantilización parcial de ciertos espacios de las economías occidentales supusieron a nivel nacional, por lo tanto, una racionalización del capitalismo moderno con efectos complementarios positivos en la acumulación económica, la legitimación social, el consenso democrático, y cierto reparto indirecto entre los sectores intermedios de renta; supusieron un modelo de sociedad del bienestar donde el pacto keynesiano trajo consigo la aceptación por parte de la mayoría de las ciudadanía occidentales, y especialmente europeas, de la racionalidad básica del sistema de producción si se compensaba con la socialización de los posibles costes sociales por parte de las esferas públicas. Este proceso suponía el reconocimiento de derechos que no solamente eran los derechos políticos, sino que también eran los derechos a participar en ciertos grados de distribución social, es decir los derechos sociales.

La constitucionalización de los derechos sociales ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción de la segunda guerra mundial y del posterior crecimiento sostenido y optimista. La frontera del bienestar material se añadía así a los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando una sustanciosa serie de derechos sociales que al ser formalmente asumidos por los Estados nacionales –desarrollados y occidentales- se convertían en el compromiso de una provisión continuada de bienes públicos a una población que veía con ello ampliado el ámbito positivo de su ciudadanía.

De las relaciones entre el hombre y lo colectivo, corresponden los derechos sociales que están regidos por una especie particular de Justicia a la que, para distinguirla de la comunicativa y distributiva, se ha dado el nombre de “Justicia Social” asignándole como objeto propio el de ordenar la vida social con miras al bien común y establecer una correcta distribución de las cargas y beneficios que de él se derivan. El contenido de los Derechos sociales estará determinado por su misma finalidad y revestirá en la práctica diversas proyecciones concretas que se desarrollan particularmente en los tres sectores esenciales, el de la educación, la asistencia y la economía.

El concepto de ciudadanía, que se desarrolla en Europa después de la segunda guerra mundial, hasta la llamada crisis del Estado del bienestar se había venido construyendo del cruce de, por una parte, una ciudadanía política, basada fundamentalmente en el derecho al voto y la participación política, y por otra, de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar, materializados en la provisión estatal de una larga serie de bienes y servicios públicos considerados dentro del consenso democrático como responsabilidad de las naciones, garantes de la seguridad de sus ciudadanos.

CAPITULO IV

LA CRISIS DEL ESTADO DEL BIENESTAR Y LOS RIESGOS DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

El modelo político-económico de Estado del bienestar había permitido compaginar el crecimiento económico, unos niveles elevados de empleo y la aplicación de políticas sociales distributivas después de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, a partir de los años sesenta y principalmente desde los años setenta la crisis económica generalizada evidenció las disfuncionalidades de este tipo de sistema político de Estado del Bienestar. Efectivamente, sobre todo a partir de la década de los setenta, se detecta en todos los países industrializados de Occidente un marcado proceso de desaceleración económica que había conducido finalmente a una grave crisis social con sus ya conocidos efectos nocivos (desempleo, desigualdad, segmentación del mercado de trabajo, mutaciones y rupturas del tejido social, etc.) Después de este ciclo económico recesivo se han ido sucediendo hasta la fecha períodos de recuperación y recesión económica. Esta crisis estructural incide igualmente en la conformación del Estado del capitalismo maduro; la crisis económica y del empleo produjeron la crisis fiscal del Estado y los problemas de financiación del sistema de Seguridad Social.

Sobre el Estado del bienestar, desde sus comienzos existió un grupo que desde la Derecha rechazaba esa mezcla de Estado y mercado representativa de la posguerra. Este grupo proclamaba su fe en las doctrinas clásicas del mercado y el individualismo, y deploraba el compromiso entre capitalismo y socialismo representado por esta vía intermedia. Economistas como Hayek y Friedman, por ejemplo, se han identificado con este punto de vista desde hace muchos años.¹ Los años 70 supusieron un cambio de

¹ Desde mediados y principios del siglo XX autores como Friedrich A. Hayek, Milton Friedman y Ludwin Von Mises, han presentado una serie de postulados a favor del liberalismo clásico, defendiendo la tesis en contra de la sobre regulación del Estado la cual se considera nociva para la libertad económica y el individuo. Para Friedman sin la libertad económica, las demás libertades -civiles y políticas- se desvanecen. Mientras que para Hayek la libertad es en el fondo un instrumento del progreso; el mérito supremo del individuo hayekiano es contribuir (sin darse cuenta) a la evolución social, en donde lo que importan son las reglas del juego y no los valores y fines compartidos. Estos autores basan sus ideas en la apreciación clásica liberal del gobierno limitado, los mercados libres y el gobierno de la ley y representan el antecedente teórico de los

escenario. Enfrentado con una situación persistente de estancamientos con inflación, el Keynesianismo prácticamente se había desmoronado como teoría y como guía para la acción. Desde entonces ha hecho su aparición dentro del campo del pensamiento social un movimiento neoconservador basado en los principios del *laissez-faire*: creencia en el monetarismo y en el libre juego de las fuerzas del mercado. Las ideas de la nueva derecha representan un contraataque significativo contra la socialdemocracia y el Estado del Bienestar.

LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD Y CRECIMIENTO DEL GOBIERNO

Para la nueva derecha el crecimiento del Estado es un desastre absoluto, su intervención en la economía y en la provisión de los servicios de bienestar ha sido un fracaso. Se señala, para cada país capitalista, una larga lista de las deficiencias del Estado del bienestar como prueba de su fracaso, el gasto masivo de recursos y esfuerzo ha traído poco beneficio y causado un enorme daño: los gobiernos se encuentran sobrecargados hasta el punto de volverse ineficientes e ineficaces. Las políticas económicas keynesianas y las políticas del Estado del bienestar marcadas por el estilo Beveridge fueron responsables del crecimiento del Estado en los años de posguerra. Keynes hizo respetables el déficit presupuestario y el creciente endeudamiento y gasto público. El éxito inicial de estas políticas acentuó el problema de la sobrecarga de funciones en la larga duración, porque aumentó el prestigio del gobierno y animó a la gente a creer que no debían ponerse límites a su papel interventor. Otra razón para la sobrecarga es el crecimiento administrativo una vez que los programas se inician ganan velocidad por sí mismos e incrementan la burocracia. Los nuevos programas no siempre reemplazan a aquellos que ya existen, de modo que las funciones de las agencias de gobierno encargadas de ellos crecen año tras año. Las consecuencias de esta sobrecarga del gobierno, incluyen una grave decadencia de la eficacia del gobierno y un incremento en el número de fracasos de las políticas estatales.

ataques neoconservadores en contra del Estado del bienestar. Guilherme Merquior, José. *Liberalismo Viejo y Nuevo*, México, FCE, 1993, pp.167-174.

Otro problema más de la sobrecarga de gobierno es que el sistema gubernamental se va haciendo mayor y más complejo, aumentando las dificultades de coordinación y control.²

La nueva derecha utiliza las teorías de la sobrecarga de funciones del Estado y las pruebas, extremadamente sesgadas, de los fracasos en la política para dejar a un lado al Estado del bienestar y volver a las políticas de *laissez-faire*; una vuelta al mercado y más apoyo en las familias y en el esfuerzo voluntario. Como señala Hayek, se trata de un *laissez-faire* que permita establecer una competencia efectiva entre las fuerzas del mercado, ésta es la mejor guía para conducir los esfuerzos individuales y garantizar la libertad. El liberalismo económico considera que la competencia es el único método que permite a nuestras actividades ajustarse a las de cada uno de los demás sin intervención coercitiva o arbitraria de la autoridad, evitando por lo tanto un “control social explícito”.³ De aquí que la nueva derecha afirme que la intervención estatal supone la negación de la libertad, estableciendo un estrecho paralelo entre la libertad económica en el mercado y la libertad en general. Los servicios sociales suministrados estatalmente, los intentos hechos por parte del Estado para reducir la desigualdad y mantener altos niveles de empleo, son rechazados al considerarlos inalcanzables, salvo a un precio demasiado elevados en términos de libertad.

Los problemas económicos, fiscales y de gobierno del Estado del bienestar dan origen a problemas de legitimación. Si, a causa de los problemas económicos, administrativos y fiscales, el Estado de bienestar no puede proporcionar lo que promete o lo que la gente espera de él, comienza entonces a perder el apoyo de las masas; se da una pérdida de legitimidad. La única solución, de acuerdo con la nueva derecha, es una reducción drástica del papel del Estado y un compromiso mucho más firme con los principios del capitalismo: individualismo, propiedad privada, libre mercado, competencia y beneficio. Los escritores de derechas, suscriben la opinión de que el Estado de bienestar es la causa de los crecidos gastos estatales y del crecimiento del aparato de gobierno. La libertad del individuo es sacrificada en la persecución de una igualdad no lograda. Más concretamente, el Estado del bienestar reduce los incentivos, sofoca la iniciativa, libera a la

² Johnson, Norman. *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del Pluralismo de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1990, pp.56-58.

³ Hayek, Friedrich A. *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza, 1978, pp.66-67.

gente de responsabilidad personal y estimula la dependencia. La ausencia del mecanismo de los precios y de la disciplina de mercado estimula la ineficiencia y el despilfarro.⁴

La izquierda, por su parte, esta de acuerdo con la nueva derecha en cierto sentido en lo que hace a la sobrecarga del Estado y los problemas del gobierno democrático. Los problemas, de acuerdo con la izquierda, son el resultado de las básicas contradicciones existentes en el seno del sistema capitalista. Offe establece que “la brusca desaparición del Estado del bienestar abandonaría al sistema en un estado de conflicto explosivo y de anarquía”. Este autor destaca que “el embarazoso secreto del Estado del bienestar es que si su impacto sobre la acumulación capitalista bien puede hacerse destructivo (como tan enfáticamente demuestra el análisis conservador), su abolición sería sencillamente paralizante (un hecho sistemáticamente ignorado por los críticos conservadores). La contradicción es que el capitalismo no puede existir ni con ni sin Estado del bienestar”.⁵ Offe destaca en términos similares a los teóricos conservadores, que el problema de la ingobernabilidad es resultado de la presión creciente de las expectativas de bienestar y por la disminuida capacidad directora del Estado.

En este sentido y dentro de las críticas hechas por la izquierda, Alan Wolfe establece que la contradicción del sistema político y los problemas de legitimidad se producen entre las visiones políticas liberales y democráticas del Estado. Las medidas políticas liberales intentan facilitar la acumulación de capital, en tanto que las medidas políticas democráticas dificultan dicha acumulación al insistir más en la máxima participación de todos los ciudadanos en la vida política y económica. Para Wolfe “la crisis de legitimidad es producto de la incapacidad del Estado capitalista avanzado para mantener su retórica democrática si es que ha de preservar la función de acumulación, o de la incapacidad para estimular una mayor acumulación si es que ha de ser fiel a su ideología democrática”.⁶

Las críticas de la izquierda se centran en las contradicciones del Estado capitalista y del Estado del bienestar en particular. El Estado de bienestar para esta corriente sigue siendo visto como una de las mayores causas de los problemas económicos,

⁴ Johnson, Norman *Op. Cit.*, pp.64-68.

⁵ Offe, Claus. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, CONACULTA/Alianza, 1991, pp.142.

⁶ Wolfe, Alan. *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo*, México, 1987, pp.356.

gubernamentales y fiscales en las democracias capitalistas. Más concretamente, si bien el Estado del bienestar ha conseguido, sin duda alguna, mejoras en el nivel de vida de la clase obrera, ha fracasado a la hora de llevar a cabo algún cambio fundamental en la estructura socioeconómica y en la distribución de la riqueza y el poder. Desde el momento en que el Estado del bienestar opera básica, aunque no exclusivamente, en interés del capital, los esfuerzos para atender a las necesidades de los trabajadores son poco generosos, mínimos y condicionados en parte, por las necesidades del capitalismo y en parte, por la presión obrera. El Estado de bienestar está más preocupado por el control social que por el cambio social. Se espera que los receptores de las ayudas desarrollen actitudes útiles para el sistema y que se conformen con determinados patrones de comportamiento.⁷

Las contradicciones del sistema político del Estado del bienestar, ante la dificultad manifiesta de que se puedan conciliar, sin que se produzcan graves distorsiones en la formación social, las dos funciones principales que ha de desplegar, a saber, garantizar el funcionamiento del sistema económico haciendo posible la acumulación rentable del capital disponible (principio económico de acumulación cuyo incumplimiento es manifiesto ante la crisis de la oferta y la consiguiente caída del tipo de beneficio empresarial) y conseguir la adhesión de los individuos y de los grupos de intereses organizados a las políticas estatales, legitimándolas a través de la integración y del consenso social (principio político de legitimación). Frente a la crisis de los años setenta, el poder político debería conciliar, dentro de su actividad económica y en el marco de las políticas sociales que procuran su legitimación, dos exigencias que en la década de los ochenta aparecían especialmente contradictorias e inconciliables en el momento de su puesta en práctica por un lado, el Estado, a fin de garantizar su legitimidad y consenso social, debería procurar el bienestar social realizando una política encaminada a garantizar una adecuada protección de las clases trabajadoras, por otro, tutelar el interés empresarial a través de una política económica que asegure el crecimiento económico y la acumulación rentable del capital, cumpliendo, por otra parte, con el principio de subsidiaridad de la iniciativa pública. Lo que sucedió, sencillamente, es que la crisis estructural había convertido en prioritaria la función de acumulación económica, haciéndola incompatible, en buena medida, con las demandas de bienestar. En efecto, cuando el Estado no puede reconciliar ambas exigencias

⁷ Johnson, Norman *Op. Cit.*, pp.68.

(acumulación y legitimidad), se produce una crisis de legitimación estructural, es decir, se ocasiona un déficit en la racionalidad político-administrativa que el capitalismo avanzado ha tomado en su nueva expresión como Estado del bienestar.

Para los conservadores, el Estado del bienestar genera un crecimiento del gobierno, excesivo, dañino y carente de todo principio sustentador. Ya que es muy fácil que la defensa de la conveniencia de la intervención reguladora del gobierno en la economía de mercado (el paquete de Keynes y Beveridge de colectivismo moderado) conduzca a una situación en la que el gobierno pase a asumir la responsabilidad de todos y cada uno de los posibles problemas económicos y sociales. En la actualidad no hay prácticamente nada en lo que el gobierno pueda permitirse no inmiscuirse. Y ser considerado responsable de todo significa sentirse obligado a intervenir en todo. Este elevado sentido de responsabilidad por parte del gobierno no tiene nada que ver, sin embargo, con el alto grado de conciencia social existente o con la vigencia de algún otro principio social altruista, sino que más bien significa que la presión electoral y las características de la competencia política en democracia han empujado al gobierno cada vez más, a convertirse en “responsable” de todo.

Los conservadores, destacan el papel de la propia burocracia estatal. Lejos de ser meros servidores públicos y una herramienta obediente en manos de los políticos, la burocracia es un grupo de interés de pleno derecho. Las burocracias públicas, que trabajan fuera de las restricciones que impone el mercado (relación costes-eficiencia) y la competencia, tienen una tendencia inherente al crecimiento. Según aumenta el ámbito de la actividad del gobierno también aumenta la burocracia que se interpone entre los ciudadanos y sus representantes. Así la burocracia se convierte tanto en un vehículo a través del cual pueden alcanzar sus objetivos ciertos intereses generales así como en sus propios intereses como grupo. Una vez que se ponen en marcha los programas y se crean las organizaciones gubernamentales encargadas de su desarrollo, es muy difícil que lleguen a ser desmantelados. Lo que es más probable es que los intereses particulares de la propia burocracia comiencen a ejercer presiones para su expansión, empezando por la masiva burocracia engendrada por los propios programas.

La llamada crisis de legitimación del Estado del bienestar, más allá de las críticas provenientes de la Izquierda y la derecha, apela a un descrédito del Estado primordialmente

entre las clases medias occidentales que en otros tiempos fueron su apoyo y que ahora se manifiestan con indiferencia y desafección por la pérdida de confianza en la capacidad de los Estados para producir transformaciones significativas. Uno de los factores principales de esta deslegitimación tiene que ver con el problema del desempleo, para el año 2010, se estima que en la Unión Europea harán falta 25 millones de nuevos puestos de trabajo para hacer frente al aumento del 15 por ciento de la fuerza laboral, sin embargo, no se ven las condiciones que puedan contrarrestar esto, más que en la precarización del empleo. Lo cual, sumado a los factores de la crisis fiscal del Estado y las pocas expectativas de crecimiento, el resultado es la frustración de amplias capas de la ciudadanía que en su día supieron que tenían asegurados determinados derechos y que ahora los ven, sino negados, por lo menos de dudosa satisfacción. Estos hechos que se presentan en general, en todo el mundo desarrollado han impulsado el individualismo y la falta de solidaridad.⁸

FALLAS Y SOBRECARGA DEL SECTOR PÚBLICO

La idea de la existencia de fallas en el sector público es muy importante en la evaluación neoconservadora del funcionamiento del Estado de bienestar en particular. En lo que se refiere a este aspecto, las fallas del gobierno se consideran como equivalentes a las fallas del mercado. En los dos casos dan lugar a efectos colaterales imprevistos y quizás imprevisibles. La crítica de la función del Estado constituye un arma nueva, y formidable, en manos de la nueva derecha. Si la acción del gobierno también conduce a resultados adversos e imprevistos, entonces la propia idea de corregir las fallas del mercado a través de la acción pública es claramente errónea. Para la nueva derecha la política de bienestar estaba socavando el deseo de luchar, de esforzarse para salir adelante, principalmente de los pobres.

Como destaca Ramesh Mishra, para Nathan Glazer las fallas del sector público se deben, en parte a la existencia de efectos no deseados, en primer lugar, la política social conduce, por sí misma, a una intensificación de los procesos de debilitamiento de las estructuras familiares, los grupos étnicos, el vecindario, la iglesia, etc. El resultado es una

⁸ Tortosa, José María. "Malestar del Estado y Estado del Bienestar", en: *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores), Madrid, Tecnos, 1996, pp.101-109.

mayor dependencia hacia el gobierno, y la necesidad de intensificar por lo tanto la política social. Paradójicamente los esfuerzos para luchar contra las situaciones de pobreza generan también pobreza. En segundo lugar la política social genera inevitablemente por otra parte, un aumento de las peticiones de la gente de difícil cumplimiento, prácticamente en todos los campos. La promesa de una política social cuando no se cumple de forma satisfactoria, provoca un aumento de las expectativas, que hará necesaria una nueva ronda de medidas sociales para satisfacerlas, con los mismos resultados. Por ello es erróneo considerar a la política social tan sólo como una solución a un problema concreto. Por el contrario toda medida de política social tiene cierto componente dinámico, que también puede contribuir a aumentar el problema, a cambiarlo y a generar otros problemas distintos. Con lo que el proceso continúa dejando tras de sí confusión, incertidumbre y frustración.⁹

Según la nueva derecha, otra fuente de fallas del mercado es la identificación ingenua que se realiza entre bien común y acción estatal. De hecho, los procesos asociados con la puesta en marcha de la política social son extremadamente complejos. Así, los objetivos sociales tales como ingresos adecuados (prevención de la pobreza), cuidados médicos, educación y similares, están sujetos a un proceso continuo de redefinición protagonizado por los propios responsables de los servicios. En este proceso de redefinición, los intereses de grupo empiezan a sustituir, invocando al interés público, a los objetivos del propio interés público. Aspecto que constituye un argumento importante del ataque neoconservador a la racionalidad de la acción estatal. Lo que la nueva derecha sostiene es que impulsar una función lógica, clara y racional al Estado es equivalente a defender la existencia de un complejo proceso de interacción en funcionamiento. Equivale a olvidar que las instituciones estatales están formadas por un conjunto de actores en búsqueda de sus propios objetivos, que no tienen por qué coincidir con los objetivos imputados a la organización. Tanto Keynes como Beveridge, partían de una concepción de una burocracia benevolente y desinteresada, sin embargo el Estado y sus instituciones se ha convertido en un vehículo para la profundización de los intereses privados de los trabajadores públicos y de otros trabajadores cuyo nivel de vida depende de la perpetuación y ampliación del tamaño del gobierno. Bajo la apariencia de interés público el gobierno

⁹ Mishra, Ramesh. *El Estado de Bienestar en Crisis*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992, pp.67-68.

puede estar sirviendo al interés privado. La posición de la nueva derecha con respecto al crecimiento carente de principios sustentadores del gobierno y los problemas del sector público, cuestiona el supuesto de racionalidad del mismo sector implícito en la opción socialdemócrata (el Estado del bienestar se desarrolla para hacer frente a varias necesidades de tal manera que coinciden objetivo y funcionamiento).¹⁰

La idea de la sobrecarga del sector público está íntimamente relacionada con los problemas del excesivo crecimiento estatal y las fallas del sector público. Se dice que se produce una sobrecarga cuando las demandas que se realizan del gobierno exceden considerablemente a su capacidad para cubrirlas de forma efectiva. Las expectativas van muy por delante de lo que el sector público puede hacer. Por lo tanto existe una sensación de estancamiento por parte del gobierno.

La nueva derecha señala un conjunto de problemas que contribuyen directamente a esta sobrecarga. En primer lugar, durante los años de posguerra tuvo lugar un considerable crecimiento de los grupos de interés organizados, la sociedad se transformó en una sociedad altamente politizada, de forma que la falta de organización existente con anterioridad, que posibilitaba a los gobiernos democráticos contar con un amplio espacio de maniobra se vio considerablemente reducido, además de que con el tiempo se debilitaron las restricciones que limitaban las actuaciones de algunos de los grupos de interés, los distintos grupos intentaron presionar al máximo para alcanzar sus intereses sectoriales. En segundo lugar, durante el mismo período tuvo lugar una auténtica revolución en lo que se refiere a las expectativas de futuro, que se suponían más prometedoras, o mejor aún, en relación a los derechos de los ciudadanos a mejorar su nivel de vida, habiéndose extendido el concepto de derechos sociales y la idea de que el gobierno era responsable de su garantía.¹¹

La actividad gubernamental y el gasto público aumentaba para hacer frente a las demandas públicas y sin embargo no parecía que el sector público estuviera alcanzando sus objetivos. No se podía considerar que el rápido crecimiento del gasto público en las sociedades occidentales durante la década de los 60 hubiera tenido efectos positivos. En la medida en que las responsabilidades y funciones de los gobiernos eran fruto de las

¹⁰ *Ibid.*, pp.68-70.

¹¹ *Ibid.*, pp.71.

demandas realizadas por la población, la intervención estatal no se podía interpretar como signo de fortaleza sino de debilidad.

Los neoconservadores culpan a la competencia electoral de generar expectativas excesivas entre el electorado. La conexión entre los servicios demandados por los ciudadanos y su costo de provisión es extremadamente tenue, e incentiva la irresponsabilidad fiscal de los electores. Todo el mundo quiere que el gobierno mejore los servicios, que los aumente, pero espera que sean otros los que paguen el costo. El clamor por mayores prestaciones, mejores servicios, etc., no se ve acompañado de la disposición a pagar mayores impuestos. El déficit resultante no es sino otra manifestación de la sobrecarga.

El aumento de tamaño y complejidad del gobierno es, en sí mismo, parte del problema de la sobrecarga. Una vez que un sistema crece por encima de determinado nivel de complejidad nadie puede controlar su resultado. Puesto que el Estado ha alcanzado esta situación hace tiempo, se ha producido una reducción de la efectividad y del control ejercido por el gobierno. Para la nueva derecha, el sistema de mercado es considerablemente superior a la planificación estatal como mecanismo de coordinación de las complejas actividades y deseos humanos. Ningún sistema de “mandato”, ningún método burocrático de planificación podría nunca alcanzar, incluso ayudado de la coacción, los logros del mercado.

Los argumentos en contra de un excesivo crecimiento y las fallas en el sector público o el de sobrecarga del Estado forman un conjunto de postulados interrelacionados a favor de un Estado mínimo, la intervención estatal creciente en asuntos sociales y económicos no es ni beneficiosa ni necesaria. El crecimiento del Estado se habría efectuado, en gran medida, sin principios de sustentación válidos, y sería más bien el resultado de la acción irreflexiva y sin visión de futuro llevada a cabo por parte de los intereses sectoriales –políticos, votantes, grupos de presión organizados, burocracias, etc.- y habría conducido a una sobrecarga gubernamental. Mucho es lo que prometen los políticos y lo que se espera de los gobiernos y poco lo que hacen, o pueden hacer. El resultado es un aumento de la confusión y la frustración que propicia un mayor crecimiento e intervención estatal, que a su vez conduce a un aumento de la insatisfacción, es un círculo vicioso. Los neoconservadores no se oponen a la existencia de programas de bienestar limitados y de

tamaño reducido, diseñados de forma que interfieran lo mínimo posible con el funcionamiento de las fuerzas del mercado. Si bien cualquier intervención que sobrepase ese límite –y el Estado del bienestar de posguerra lo ha sobrepasado con creces– tendrá probablemente un efecto negativo sobre la economía.

Con respecto a los derechos de ciudadanía social, Dahrendorf señala que estos se han presentado como costes (e impuestos) no salariales del trabajo y se contemplan como reductores de la competitividad internacional. El Estado del bienestar es la encarnación de los derechos de ciudadanía social. Para alcanzar el objetivo de un pleno estatus de ciudadanía para todos son necesarios las titularidades formales y los programas de salud pública, educación, etc. El conjunto de medidas resultante tiene que ser financiado y administrado. Pero se llega a un punto en el que la maquinaria del Estado del bienestar le impide cumplir su objetivo. La burocracia es la mayor contradicción del Estado del bienestar, al provocar que la obtención de servicios por parte de los ciudadanos quede entrampada en un complicado proceso de cumplimiento y papeleo. Para este autor, el Estado “sereno” guardián de noche, del siglo XIX, fracasó al enfrentarse a las exigencias de unos derechos de ciudadanía crecientes. De hecho, nunca llegó a ser un verdadero Estado, los gobiernos tomaron para sí más tareas, lo que requirió más impuestos y más funcionarios. El Estado, que había sido un “sereno” que cuida del mantenimiento de la ley y el orden, mientras que los ciudadanos duermen, llegó a parecerse más a una niñera que nunca deja de la mano a los ciudadanos. Esto es lo que implica la llamada sobrecarga de las funciones gubernamentales.¹²

PROBLEMAS ECONÓMICOS Y FISCALES DEL ESTADO DEL BIENESTAR

El primer signo de las inminentes dificultades para el Estado del bienestar fue la crisis del petróleo de 1973, que hizo estallar una recesión mundial. Desde mediados de los setenta los países más avanzados industrialmente habían experimentado tasas más bajas de crecimiento económico, niveles más elevados de desempleo y tasas de inversión inferiores e inflación. En resumen, durante los setenta y principios de los ochenta los resultados

¹² Dahrendorf, Ralf. *El Conflicto Social Moderno. Ensayo Sobre la Política de la Libertad*, Barcelona, 1990, pp.156-163.

económicos del mundo capitalista avanzado se deterioraron bruscamente. Esto representa un claro contraste con las bajas tasas de desempleo, las relativamente elevadas de formación de capital y el importante crecimiento económico que caracterizaron los cincuenta y los sesenta. Es la caída de la inversión lo que ha llevado a inferiores tasas de crecimiento y a un desempleo más elevado.

Para la nueva derecha las políticas seguidas por los gobiernos tras la segunda guerra mundial, legitimadas por las enseñanzas Keynesianas, son en gran parte las culpables de las altas tasas de inflación de las economías occidentales. En primer lugar, Keynes enseñó a los gobiernos que podían mantener altos niveles de empleo inyectando demanda efectiva (dinero) en el sistema. Pero los gobiernos, al neutralizar las recesiones incrementando la liquidez y estimulando la economía, posibilitaron que la oferta monetaria aumentara con respecto a la cantidad de bienes y servicios disponibles. El resultado fue la inflación, que tendería a ser permanente y acumulativa. En segundo lugar, y en relación con esto, Keynes, en oposición a la tesis neoclásica, defendía que el presupuesto equilibrado no era una condición necesaria para que las economías de mercado disfrutaran de buena salud. En época de recesión los gobiernos podían generar déficits, inyectando demanda efectiva en el sistema con el propósito de aumentar la producción. Keynes, por lo tanto, justificó el déficit como mecanismo para estimular la economía. Los neoconservadores señalaron (desde una aproximación básicamente monetarista), que Keynes pretendía que los déficits fueran equilibrados con los superávits generados en los años buenos, cuando la demanda fuera elevada y la economía estuviera boyante. Pero, señalan –y éste es el elemento central del argumento monetarista-, que en los años de postguerra lo que los gobiernos pusieron en práctica fue una especie de Keynesianismo irresponsable. Los remedios Keynesianos estaban previstos para recesiones más intensas que las que tuvieron lugar en la década de los 50 y 60. Así, llevados por objetivos de popularidad electoral. La política compensadora expansiva fue utilizada por los políticos sin ningún tipo de restricción.¹³

Las críticas al Estado keynesiano de bienestar siguen tres líneas distintas. La primera línea, niega mediante distintos argumentos teóricos, la utilidad de la intervención del sector público en la consecución de niveles satisfactorios de empleo. La segunda crítica se centra en las funciones de bienestar asumidas por el sector público, por un lado se critica

¹³ Mishra, Ramesh, *Op. Cit.*, pp.79-80.

el fracaso de las políticas de ingeniería social en la eliminación de la pobreza, esto es, se pone en cuestión la eficiencia “productiva” del sector público en la provisión de servicios sociales. La tercera línea señala que el proceso de crecimiento de las actividades de bienestar desarrolladas por el sector público ha hecho que se transgreda uno de los principios básicos de la política de bienestar, tal y como la planteaba el binomio Keynes/Beveridge, la cual consistía en la no alteración de los mecanismos de mercado, es decir, que solo actuaba sobre los resultados obtenidos por el mercado corrigiendo aquellos socialmente no aceptables (pobreza) o económicamente no eficientes (bienes públicos o desempleo), y no sobre los mecanismos de asignación. En otras palabras, el gasto público, resultado de la puesta en marcha de las funciones keynesianas y de bienestar, interferiría con el proceso de acumulación privado y distorsionaría el funcionamiento del mercado, al desaparecer toda una serie de incentivos considerados centrales al sistema.¹⁴

Pero a pesar del discurso de la nueva derecha hay efectivamente problemas económicos por parte del Estado del bienestar. Es de destacarse que en términos comparativos internacionales la intervención del Estado del bienestar ha influido negativamente en el comportamiento económico de los países en lo que a competitividad internacional se refiere, convirtiéndose por lo tanto en una desventaja comparativa. La competencia internacional está aumentando la presión sobre el Estado del bienestar desequilibrando su estabilidad y competitividad económica. Hay tres explicaciones principales a este respecto:

a) El crecimiento a gran escala del Estado del bienestar en los años sesenta y setenta estaría empezando a producir en los ochenta y noventa sus efectos más visibles sobre el comportamiento económico, aunque sus mecanismos de disfuncionalidad hubieran estado operando ya desde hace algún tiempo. El hecho de que el Estado del bienestar se desarrollara principalmente en países con economías fuertes explicaría que el declive sólo se pusiera de manifiesto después de un largo proceso de erosión.

b) Otra explicación consiste en señalar los cambios acontecidos en el contexto económico, que habrían alterado el equilibrio entre la funcionalidad y la disfuncionalidad del Estado del bienestar. Uno de estos cambios sería la internacionalización de la producción, que conduce a que las empresas tengan ahora mayor número de opciones a la hora de localizar su producción. Para un país ya no es suficiente con tener empresas nacionales competitivas, sino que tiene que ser comparable, como lugar de localización de empresas, con otros

¹⁴ Muñoz de Bustillo, Rafael. “Economía de Mercado y Estado de Bienestar”, en: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (Compilador), Madrid, Alianza, 1989, pp.34.

países. La capacidad productiva puede irse con mayor facilidad y por lo tanto no se puede contar con ella tan fácilmente como antes.

c) Por último, otra clave para explicar el retroceso competitivo reciente de los Estados del bienestar está en su dominación por parte de distintos grupos de interés. Los grupos de poder existentes a lo largo y ancho de la economía (desde los trabajadores sindicalizados hasta las distintas asociaciones de productores) serían los que se habrían convertido en un obstáculo cada vez mayor para la realización de los rápidos ajustes económicos requeridos por el mercado.¹⁵

Este contexto de problemática internacional de la competitividad económica del Estado del bienestar ha servido para que la nueva derecha establezca que la aceleración de la inflación es, tan solo una de las contribuciones del Estado intervencionista de posguerra a los problemas de las economías occidentales. El dinamismo de las economías capitalistas se basa, precisamente, en la existencia de empresarios, la aceptación de riesgos, la innovación y la expectativa de obtener beneficios como recompensa. Pero la combinación de una regulación gubernamental excesiva, una presión fiscal elevada y unos beneficios reducidos, actúan de forma negativa contra la inversión, el crecimiento y la creación de riqueza. El Estado se convirtió en una institución demasiado paternalista y en una carga muy pesada para la economía.

Hay que reducir el tamaño del sector público y permitir que las fuerzas del mercado, incluyendo aquí de forma genérica todas las relaciones voluntarias, actúen de una forma más libre. No sólo hay que reducir los gastos sociales, sino que también hay que abandonar los intentos públicos de mantener el pleno empleo. La nueva derecha, a diferencia de los Keynesianos, considera que el desempleo es una característica inevitable de las economías de mercado, el precio que hay que pagar por la libertad y el crecimiento. Si se mantiene “artificialmente” el pleno empleo –como han hecho todos los países occidentales en mayor o menor medida- el resultado será la aparición de inflación, seguida de niveles crecientes de desempleo. Además el pleno empleo inducido por la actividad pública tiende a distorsionar el funcionamiento de la economía de mercado de forma negativa, Por todo ello puede que

¹⁵ Estas tres explicaciones de los problemas de competitividad económica internacional por parte del Estado del bienestar provienen de un estudio comparativo realizado en 1990 a cinco países desarrollados: Estados Unidos, Reino Unido, Francia, República Federal Alemana y Suecia. Pfaller, Alfred e Ian Gough. “La Competitividad de los Estados de Bienestar Industrializados: Un Análisis Comparativo”, en: *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países Avanzados*, Alfred Pfaller, Ian Gough y Göran Therborn (Comps.) Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993, pp.70-73.

haya que considerar como natural tasas de desempleo mayores de lo que ha sido la tónica en los años de postguerra.

Tanto los comentaristas de la derecha como los de la izquierda concuerdan en que el Estado del bienestar sufre serios problemas fiscales. La nueva derecha relaciona la crisis fiscal con la noción de la sobrecarga del gobierno, los gobiernos estiran en exceso sus recursos al intentar alcanzar demasiado. La izquierda esta de acuerdo con esto, pero sostiene que la crisis fiscal es una manifestación de las contradicciones en el capitalismo y, más en concreto, de la contradicción de la intervención en un sistema capitalista. Los problemas fiscales, tanto para la derecha como para la izquierda, son el aspecto financiero de los problemas de gobierno.

El problema fiscal es intentar el logro de un equilibrio entre el gasto resultante de tratar de satisfacer las demandas ciudadanas de bienes y servicios públicos y su disposición a pagar por ellos en forma de impuestos. El argumento central es el problema de la sobrecarga, pues a medida que el Estado del bienestar se desarrolla, las expectativas de la gente aumentan y se establecen grupos de presión que proteger y promueven intereses y causas particulares. La lucha electoral entre partidos conduce a promesas de más y mejores servicios y prestaciones que se hacen cada vez más difíciles de satisfacer. Los gobiernos aumentan los impuestos a fin de pagar por los servicios y finalmente se produce una resistencia a cualquier nuevo aumento. Los gobiernos se encuentran enfrentados, en consecuencia, con un dilema, son populares si dan servicios y son impopulares si aumentan los impuestos.

Para O'Connor y desde la izquierda, parte de la idea de que el Estado en la sociedad capitalista tiene dos funciones principales que pueden entrar en conflicto, la acumulación de capital y la legitimación. El Estado extiende los servicios sociales para obtener el apoyo público y para legitimar tanto sus propias actividades en la esfera de la acumulación de capital como al sistema capitalista en general. El Estado ayuda a la acumulación de capital por dos vías: mediante el gasto público en infraestructura económica (por ejemplo, el transporte, suministro de agua, alcantarillado) y haciendo frente a los costos de reproducción de la fuerza de trabajo a través, por ejemplo, de la provisión de educación, vivienda y servicios de salud. El Estado corre con los costos de esas dos formas, pero los beneficios resultantes son apropiados privadamente. Es esto lo

que crea la brecha fiscal. El problema fiscal se exagera por la continuada presión hecha sobre el Estado para que invierta más: “cada clase social y económica y cada grupo quiere que el gobierno gaste más y más dinero en más y más cosas. Pero ninguno quiere pagar nuevos impuestos o unos tipos más elevados en los antiguos impuestos. En realidad, casi todo el mundo quiere impuestos más bajos”.¹⁶

Es importante concluir en este apartado que lo que ha sucedido es que a partir de los inicios de los setenta las economías de los países más avanzados conocieron una etapa de crecimiento más lento que el habido en la década de los cincuenta y sesenta, al tiempo que aparece un desempleo relativamente alto y con tendencia a hacerse crónico. Hay que señalar que el período de 1973-1995 se ha caracterizado por un crecimiento menos sostenido y rápido que el período anterior, en el que además las recesiones se han producido con cierta asiduidad durante los años de 1974-1975, 1979-1983, 1990-1994. Ha sido un periodo en donde ha habido crecimiento, aunque menor que el que tuvo lugar en lo que se ha dado en llamar la edad de oro de la segunda posguerra, y que cubre desde 1947 hasta 1973. El período de crisis económica que inicia en los años setenta, no se caracteriza por el estancamiento, sino por la reorganización económica y social y los límites de la política económica keynesiana, en este contexto los principios de mercado, libre empresa y libre comercio han salido fortalecidos.¹⁷

EL GOBIERNO NEOCONSERVADOR Y LA POLÍTICA SOCIAL

El Neoconservadurismo apareció como salvador del capitalismo con su promesa de controlar la inflación, revitalizar la economía y equilibrar el presupuesto. Mediante la presencia de un análisis plausible de los errores del capitalismo de bienestar y de cómo se podrían corregir, decía ofrecer una vía de salida al *impasse* en el que se encontraba la economía mixta. Las dificultades prácticas del capitalismo de bienestar y la aparente ineffectividad e incoherencia del keynesianismo para enfrentarse a estas dificultades, junto con la ausencia de una alternativa creíble desde la izquierda, permitió que el neoconservadurismo triunfara fácilmente como ideología y en algunos países como

¹⁶ Citado por Johnson, *Op. Cit.*, pp.64.

¹⁷ Berzosa, Carlos. “Crisis Económica y Retroceso del Estado de Bienestar”, en: *Pros y Contrás del Estado del Bienestar*, Ramón Casilda Béjar y José María Tortosa (Editores). Madrid, Tecnos, 1996, pp.253-255.

política. Utilizando a Estados Unidos y Gran Bretaña como ejemplos, podríamos decir que la Nueva Derecha tuvo éxito en persuadir a buena parte de la población, así como intelectuales y otras élites, de que no había otra alternativa que la potenciación del capitalismo en el Estado del bienestar.¹⁸

El gobierno de Thatcher en Gran Bretaña puede apuntarse el dudoso honor de ser el primer gobierno occidental que gana las elecciones con un programa de disminución de impuestos y reducción del gasto público. Sin embargo, es importante tener en cuenta, que esto último se pensaba realizar principalmente mediante la reducción de la “mala utilización de recursos” y de la “burocracia” y no reduciendo los servicios. El Partido Conservador con Margaret Thatcher se había convertido al monetarismo más puro, a la economía de la oferta y a varias otras creencias conservadoras, en pocas palabras a la economía política de la nueva derecha. El gobierno de Thatcher ganó las elecciones en mayo de 1979. Un año y medio más tarde fue seguido por la Presidencia de Reagan en los Estados Unidos, que prometía un giro todavía más radical a favor de las políticas de la nueva derecha. Estos dos experimentos neoconservadores son ejemplo de una nueva etapa de política social, de una ruptura decisiva con el consenso de posguerra respecto al Estado del bienestar.

El gobierno de Thatcher no representó una reacción contra el bienestar por parte del electorado. El Partido Conservador prometió reducir el despilfarro y hacer más eficiente al gobierno. Afirmó de forma concreta que no tenía intención de dismantelar el Estado del bienestar. Un punto importante de su programa era la promesa de reducir los impuestos, pero no es en absoluto extraño que la gente diga que los impuestos deben ser reducidos y que los servicios deberían ser mejorados.

De forma genérica la estrategia neoconservadora tiene dos líneas de actuación. En primer lugar, se adopta una aproximación monetarista a los problemas económicos con el objetivo de reducir la inflación, propósito que pasa por una reducción de la oferta monetaria a través de la reducción del gasto y del endeudamiento público, altos tipos de interés, y medidas similares. En segundo lugar, paralelamente a la reducción de la inflación mediante la aplicación de una política monetaria restrictiva, se reducen los impuestos con el objetivo

¹⁸ Mishra, Ramesh. “El Estado de Bienestar Después de la Crisis: Los Años Ochenta y Más Allá”, en: *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Rafael Muñoz de Bustillo (Compilador), Madrid, 1989, pp.57-58.

de liberar la iniciativa privada y generar los incentivos necesarios para la inversión y la creación de riqueza. Una vez reducido el gasto público y el tamaño del Estado se podrá reducir el déficit público, continuar la reducción de impuestos y eventualmente alcanzar un presupuesto equilibrado. Esta “desocialización” o “desestatalización” de la economía posibilitará el reencuentro de las fuerzas del mercado. La economía se recuperará y se relanzará el crecimiento.¹⁹

Los resultados del gobierno de Thatcher al realizar la reducción de la oferta monetaria (por ejemplo mediante altos tipos de interés) generó una ola de quiebras y un crecimiento significativo del desempleo. Mientras el milagro económico que se esperaba brillaba por su ausencia y la economía iba de mal en peor, el crecimiento del desempleo empezó a ejercer fuertes presiones sobre el gasto público. Es cierto que se redujo la inflación, pero pagando un alto precio en términos de quiebras de empresas y desempleo. En esos años se demostró el fracaso del monetarismo para sacar a la economía de la situación de inflación con estancamiento en la que se encontraba. Lo que parecía estar ocurriendo en Gran Bretaña se puede describir sin duda como una recesión provocada por el gobierno (a hombros de una recesión mundial), mediante políticas deflacionistas, y con desempleo masivo como resultado. Por lo tanto puede decirse que los efectos negativos de las medidas de política económica y social llevadas a cabo se dieron con toda su intensidad. En lo que se refiere a los servicios sociales se observó un intento de frenar y reducir el Estado del bienestar de forma indirecta, principalmente mediante una política de desgaste. Por un lado se limitaron los presupuestos de los servicios públicos y por otro se incentivó la privatización que, en algunas áreas, hizo grandes progresos.

Tanto el gobierno de Reagan como el de la Thatcher alcanzaron el poder con un programa político basado en la reducción del tamaño del gobierno y el recorte de impuestos. La reducción de la inflación, la disminución y eventual eliminación del déficit presupuestario y la recuperación de la senda de crecimiento eran algunos de sus objetivos principales. Los resultados del experimento de Thatcher son, cuanto menos dudosos. El déficit público no aumentó, pero se estuvo tan lejos como antes del equilibrio presupuestario. Quizás el crecimiento masivo del desempleo fue el resultado más visible. Por otro lado se consiguió que los sindicatos y los trabajadores moderaran sus demandas

19 Mishra, Ramesh. *El Estado del Bienestar en Crisis...*, pp.84-86.

salariales, mientras que se produjo un significativo aumento de la productividad industrial. En el corto plazo la nueva orientación política tuvo éxito en redistribuir la renta a favor de los ricos, aumentar el desempleo, reducir los servicios sociales, y lo único positivo fue el que la inflación se redujo.²⁰

Las actitudes duras hacia los servicios del Estado del bienestar y hacia sus beneficiarios están asociadas con la decadencia económica. Si los individuos perciben que ellos mismos se encuentran en una peor situación, es menos probable que apoyen políticas altruistas. El desencanto con respecto al Estado del bienestar se entiende por tres razones principales. En primer lugar, el crecimiento económico significó que la mayoría, incluso en épocas de recesión, estuviera empleada, se creía que la pobreza no volvería a darse. La necesidad social, en una época de opulencia, se convirtió en una experiencia individual mucho más que en una compartida colectivamente. En segundo lugar, desde el momento en que las prestaciones derivadas del Estado del bienestar dejaron de ser vistas como una respuesta a problemas compartidos, se convirtieron más bien en un medio de calcular y distribuir las diferentes ganancias. Se produjo una competencia entre grupos e individuos para la obtención de los beneficios sociales y esto fue corrosivo para la solidaridad social que había inspirado al Estado del bienestar de la austeridad. Finalmente, el crecimiento económico significó que los servicios sociales podían ser ampliados sin tener apenas costos políticos, porque en realidad nadie se encontraba en una mala situación, por lo tanto el compromiso político de los primeros días del Estado del bienestar ya no era necesario y, en consecuencia, comenzó a decaer.²¹

Dentro de este contexto de desencanto del Estado del bienestar, en la década de los ochenta los gobiernos del Reino Unido (Thatcher) y Estados Unidos (R. Reagan) aplicaron en lo económico políticas monetarias y políticas restrictivas en materia social, se recortaron los programas sociales de bienestar y el sistema de prestaciones de Seguridad Social (reduciendo el Estado del bienestar a un Estado de asistencia), se realizaron políticas de flexibilidad y desregulación laboral, se privatizaron servicios públicos, se debilitaron los derechos humanos y, en particular los sindicales, y en fin se pusieron en práctica medidas impositivas de carácter regresivo. Todo ello a fin de disminuir la sobrecarga de exigencias

²⁰ *Ibid.*, pp.92-93.

²¹ Johnson, *Op. Cit.*, pp.77.

hacia el sistema político. Las políticas neoconservadoras suponen el retorno aislacionista a la nación y al individualismo posesivo e insolidario de la sociedad civil regida por las fuerzas del mercado. Las opciones neoconservadoras reflejaron el intento de reducir las funciones del Estado del bienestar, traspasando parte de la sobrecarga del gasto social a la sociedad civil, lo cual produce desigualdad social en el acceso a la provisión del bienestar.

La política social de los gobiernos neoconservadores se puede caracterizar por un *adiós al pleno empleo*. De acuerdo con la ideología del gobierno de Thatcher los gobiernos no pueden mantener el pleno empleo sin causar efectos perniciosos como inflación y caída de la productividad. La conclusión era que los gobiernos no debían intentar mantener artificialmente el pleno empleo sin permitir que las fuerzas del mercado determinaran los niveles naturales de empleo. La aproximación monetarista para combatir la inflación se basaba en el enfriamiento de la economía (deflación) con la certeza de que esto provocaría un aumento del empleo. La política deflacionista de la Primer Ministro Margaret Thatcher coincidió con una recesión económica mundial y produjo un aumento vertiginoso del desempleo. De cerca de 1,3 millones en 1979 subió a más de 2,5 millones en 1981, empujando la tasa de desempleo del 4,6 al 9% de la población activa. A partir de esta fecha continuó el implacable aumento de la tasa de desempleo llegando en 1985 a 13,2% de la población activa.²²

Los gobiernos neoconservadores abandonaron la lucha contra la *pobreza y los niveles básicos mínimos*. Son los pobres y los grupos minoritarios más vulnerables los que soportaron el peso de la política social neoconservadora. En Gran Bretaña, el programa de vivienda pública, destinado principalmente a los trabajadores manuales y otros hogares que pagan rentas relativamente bajas, sufrió recortes importantes. La eliminación de los complementos relacionados con los ingresos en prestaciones como el seguro de desempleo o las pensiones, y la desaparición del *Wage Council*, que fijaba el salario mínimo para los

²² Por su parte en los Estados Unidos nunca se ha aceptado que el pleno empleo fuera responsabilidad del gobierno. La administración Reagan provocó una recesión en 1982 que empujó la tasa de desempleo del 7,5% al 9,5%. Sin embargo consiguieron producir una fuerte recuperación económica en 1983-1984 que redujo el desempleo. En 1986 la tasa de desempleo había vuelto a los niveles de finales de los setenta, en alrededor del 5%. Es de destacar que esta reducción del desempleo no se debe a ninguna política neoconservadora, sino al impulso producido por los enormes aumentos en los gastos militares financiados mediante el mayor déficit presupuestario en la historia de los Estados Unidos. La recuperación económica y la mejora relativa del empleo le deben bastante a la política de Keynesianismo militar –reducción de impuestos y gasto financiado vía déficit para la producción de armamento. Mishra, Ramesh. “El Estado de Bienestar Después de la Crisis...”, pp.63-64.

trabajadores no sindicalizados con salarios bajos, son algunas de las medidas que afectaron de forma adversa a la población de ingresos bajos. En Estados Unidos, la reducción de los gastos en servicios sociales ha sido más profunda y general que en el Reino Unido. En primer lugar afectó a programas específicos para receptores de ingresos bajos, como el programa de bienestar general, los bonos de alimentación y asistencia médica. En la práctica son los pobres, los grupos desfavorecidos y marginales, los que han sufrido más como resultado del aumento del desempleo y la reducción de los programas sociales.²³

Las experiencias de gobiernos conservadores (Reino Unido y Estados Unidos) ha puesto de manifiesto que no se produjo un desmantelamiento absoluto del sistema del Estado del bienestar, sino procesos controlados (y, en consecuencia, de alcance relativo) de descompromiso social y privatización de servicios sociales. La abolición de las políticas del Estado del bienestar basadas en beneficios universales y niveles crecientes de abastecimiento, y su sustitución por políticas estatales disciplinarias basadas en beneficios discrecionales, minimalistas e instrumentales tuvo como consecuencia un aumento en los niveles de pauperización.

El triunfo de estos dos gobiernos simbolizó la incapacidad de las políticas de estilo keynesiano para hacer frente a las nuevas contradicciones del capitalismo de bienestar representadas por estancamiento con inflación y crecientes déficit presupuestales. Esto acabó con la sustitución en los dos principales países de habla inglesa, uno de los cuales (Gran Bretaña) fue el pionero del Estado de bienestar de posguerra, del viejo paradigma por el paradigma neoconservador renovado. El neoconservadurismo logró una importante victoria ideológica y política, al momento en que el desempleo masivo no provocaba inestabilidad social significativa. Detrás del pacto del Estado de bienestar de posguerra estaba la idea de que el pleno empleo y el bienestar social eran la contrapartida obtenida del capital por parte del trabajo a cambio de la paz social. No sólo se ha acabado el pleno

23 En Gran Bretaña el número de personas que recibía prestaciones complementarias por ingresos bajos probados aumentó de 4 millones en 1979 a 7,2 millones, o el 13,5% de la población en 1983. Para 1987 la población pobre, esto es, aquéllos con ingresos iguales o inferiores a los niveles necesarios para tener derecho a prestaciones complementarias se cifraba en 9,5 millones, el 18% de la población. En Estados Unidos, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza aumentó del 11,7% en 1979 al 15% en 1982. En 1985, como resultado de la recuperación económica, cayó al 14%, pero todavía era un 2% mayor que en 1979 (esto es, un incremento de cerca de 7 millones de personas). *Ibid.*, pp.66-67.

empleo, sino que ha supuesto también el fin de la creencia de que el desempleo masivo es políticamente peligroso para el capitalismo.

EL ESTADO DEL BIENESTAR Y EL PROBLEMA DEL TRABAJO

El éxito inicial del Estado del bienestar habría sido inconcebible en una sociedad dominada por el capital si no hubieran existido coincidencias profundas entre los seguros públicos propuestos y las necesidades de la economía capitalista. Entre sus numerosas funciones, el Estado del bienestar vino a cumplir un papel de fundamental importancia en la actualización y el mejoramiento de la mano de obra como mercancía: al asegurar una educación de buena calidad, un servicio de salud apropiado, viviendas dignas y una alimentación sana para los hijos de las familias pobres, brindaba a la industria capitalista un suministro constante de mano de obra calificada (algo que ninguna empresa o grupo de empresas podría haber garantizado sin ayuda externa) Y puesto que la reproducción del modo capitalista de producción depende de la renovación constante de su mano de obra, los futuros trabajadores deben prepararse como mercancías que los eventuales empleadores estén dispuestos a comprar. Pero estos no podrían ni querrían hacerlo si se le ofreciera un producto inferior. El Estado benefactor, por lo tanto, se dedicó a formar un “ejército de reserva”, es decir, nuevas camadas de trabajadores siempre dispuestos a entrar en servicio activo, educados y mantenidos en condiciones adecuadas hasta el momento de ser llamados a la fábrica.

Pero a partir de la crisis económica de los años setenta se va desarrollando un nuevo diagnóstico sobre las causas de la crisis que se impone progresivamente. Éste sitúa el origen del desequilibrio económico en dos puntos: el crecimiento de los costos del factor trabajo y el crecimiento de los gastos del Estado. Ambos convergen en el crecimiento conjunto de la inflación y el desempleo. Este diagnóstico avala la única política económica. Su contenido esencial viene caracterizado en el proyecto de adaptar los factores que intervienen en el mecanismo productivo a las nuevas condiciones de precios y demanda. La

orientación central es la de flexibilizar las rigideces del mercado de trabajo y paralelamente restituir al mercado la función de asignar recursos.²⁴

La primacía del problema de la inflación conlleva una secuencia en la que la política monetaria restrictiva, la reducción del gasto público y la contención salarial, son sus momentos sucesivos. En este contexto se produce un encadenamiento de hechos, que abarcan desde la reducción del déficit del Estado hasta la reconversión industrial, pasando por la flexibilidad del mercado de trabajo. La política monetaria activa y la flexibilidad del mercado de trabajo son los polos en los que se hace visible la reestructuración de las relaciones capital/trabajo. Dos son los puntos de la reactivación económica. Uno, es el control de la inflación. Una de las condiciones para ellos es la reducción de la intervención del estado. Otro, la reestructuración de todo el sistema productivo.²⁵

Hay un cambio de paradigma desde un modelo fordista de crecimiento –basado en la producción masiva, las economías de escala y el consumo de masas- hacia un paradigma orientado a la producción flexible, la innovación, las economías de alcance, las rentas de innovación y unos patrones de consumo que cambian y se diferencian más rápidamente. Lo que hoy está a la orden del día en la competencia internacional es la habilidad para cambiar rápida y fácilmente entre productos y procesos innovadores, de modo que cada nuevo producto ofrezca mejores cualidades funcionales y una mayor eficiencia en la producción. Ya no se trata de competir a través de economías de escala en la producción de bienes y servicios estandarizados que usan sistemas de producción específicos, sino de competir a través de la capacidad para introducir sistemas de manufactura o de entrega flexible. Éste es el contexto en que la transición al paradigma tecno-económico posfordista lleva a reorientar las principales funciones económicas del Estado, pues la combinación de la tendencia fordista a la internacionalización con el énfasis posfordista en la producción flexible induce a quienes toman decisiones a centrarse en el problema del lado de la oferta de la competitividad internacional y a subordinar la política de bienestar a las exigencias de flexibilidad.²⁶

24 Bilbao, Andrés. *Obreros y Ciudadanos. La Desestructuración de la Clase Obrera*, Madrid, Trotta, 1995, pp.43-44.

25 *Ibid.*, pp.44-45.

26 Jessop, Bob. *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del Estado y Sus Consecuencias Sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999, pp.72.

De acuerdo con Robert Boyer la flexibilidad del Trabajo se caracteriza por cinco definiciones principales:

- a) La mayor o menor *adaptabilidad de la organización productiva* la cual depende de las opciones tecnológicas y organizativas que se efectúen en el momento de la concepción de la unidad de producción, que a su vez están condicionadas por las dimensiones y regularidad del mercado. Simultáneamente aparecen nuevos equipos flexibles, cuya finalidad es responder a una demanda incierta y fluctuante, tanto en volumen como en composición.
- b) Un segundo componente se refiere a *la aptitud de los trabajadores a cambiar de puesto de trabajo*, se trata de la *polivalencia de la mano de obra*: posibilidad de ocupación de puestos de trabajo variados, formación general y técnica suficientemente amplia, ausencia de barreras infranqueables entre los obreros, los capataces y los técnicos.
- c) Según una tercera definición, la flexibilidad se mide por la *debilidad de las restricciones jurídicas que regulan el contrato laboral* y, en particular las decisiones de despido. Esta maleabilidad del volumen de empleo puede conseguirse también mediante la variación sin trabas de la duración de la semana laboral, de la distribución de los horarios anuales en función del volumen de los pedidos. Se puede reagrupar bajo esta tercera forma todos los factores que contribuyen a la movilidad de los asalariados entre empresas, los oficios y las regiones. El tipo ideal parece ser entonces un contrato de trabajo cuyas condiciones sean revisadas día a día.
- d) La flexibilidad designa la *sensibilidad de los salarios* a la situación económica, propia de cada empresa o en lo general del mercado de trabajo. Se trata de la vuelta a una mayor competencia en el mercado de trabajo, la diferenciación de los salarios de acuerdo con la situación financiera de las empresas y la productividad individual o incluso la supresión o reducción de la legislación sobre el salario mínimo. Esta flexibilidad no es más que una forma de *salario según rendimiento* que puede adquirir presentaciones muy diversas: vueltas a esquemas antiguos de dependencia de la remuneración respecto al esfuerzo individual, rehabilitación de las fuerzas competitivas, distribución de los beneficios entre los asalariados, de acuerdo con un modelo de participación. En cierto sentido, esta cuarta forma es un sustituto de la tercera: si los asalariados aceptan trabajar por una remuneración reducida, ya no hay tanta necesidad de despedirlos.
- e) De acuerdo con la quinta y última aceptación, se trata de la flexibilidad en la posibilidad de las empresas de *sustraerse a una parte de las deducciones sociales y fiscales* y, más en general, de liberarse de las regulaciones públicas que limitan su libertad de gestión. El sistema fiscal y los reglamentos públicos proceden muchas veces de una acumulación de compromisos institucionalizados que llevan a un sistema particularmente complejo, de difícil manejo para los agentes económicos y que llega a producir efectos negativos. El

símbolo de esta flexibilidad sería la vuelta a un *Estado mínimo* tan querida para los partidarios del liberalismo.²⁷

Desde la primera mitad de los años ochenta y con la puesta en marcha de la flexibilidad laboral nos encontramos con que se multiplicaron las formas precarias de empleo, además de la atenuación o marginación de las garantías jurídicas, la multiplicación de las excepciones al empleo a tiempo completo y a la duración indeterminada, economía sumergida, trabajo clandestino y semiclandestino, etc., el propio discurso conservador tiende a presentar estas evoluciones como beneficiosas e inevitables, lo que contribuye a generalizar los pronósticos de una regresión salarial pura y simple. Pero lo que es un hecho es que la flexibilidad del trabajo conlleva la precarización y la degradación de las condiciones de trabajo. Supone, por tanto, una imposición negativa para todos aquellos individuos flexibilizados.

El problema de la estructura económica y el empleo ha sido uno de los que mayor impacto han tenido en la segunda mitad del siglo XX sobre el Estado del bienestar en los países desarrollados. De éstos el más importante ha sido la transición de sociedades industriales (en las que la mayoría de empleo tomaba lugar en la industria) a sociedades de servicios (en las que la mayoría de empleados trabajan en el sector servicios). Este cambio se ha comparado con frecuencia a la transición que ocurrió en el siglo XIX de sociedades agrícolas (en que la mayoría de la población empleada lo era en el sector agrícola) a sociedades industriales. Sin embargo, el desplazamiento del trabajador agrícola a los centros industriales transformándose en trabajador industrial significaba un aumento en su nivel de ingresos, puesto que el trabajador industrial recibía y recibe un salario mayor que el agrícola. El paso de trabajador industrial a trabajador de servicios significa, en cambio, un descenso en el nivel salarial; los trabajadores de servicios cobran menos que los trabajadores industriales. La disminución del empleo en los sectores agrícolas y en los sectores industriales responde al aumento muy notable de la productividad por las innovaciones tecnológicas que están ocurriendo en estos sectores, mientras que el sector

²⁷ Boyer, Robert. "¿Flexibilidades Defensivas... U Ofensivas?", en: *La Flexibilidad del Trabajo en Europa. Un estudio Comparativo de las Transformaciones del Trabajo Asalariado en Siete Países, entre 1973 y 1985*, Dirigido por Robert Boyer, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986, pp.278-282.

servicios ha ido creciendo y absorbiendo buena parte de la mano de obra expulsada de los sectores agrícolas e industriales. 28

En este contexto de disminución del empleo agrícola e industrial tenemos que también se dio un descenso considerable del empleo público por parte del Estado del bienestar. Las tasas de crecimiento del gasto en transferencias sociales y en gasto social descendió significativamente durante los años ochenta, en comparación con los años sesenta o setenta, descenso que ocurrió a la vez que la tasa de crecimiento de las necesidades sociales, tales como envejecimiento y deterioro de la cohesión social, también aumentó.

En cuanto al empleo público, en el *Cuadro 1* se muestra el gran descenso de la tasa de crecimiento de este tipo de empleo a partir de los años ochenta en todos los países capitalistas desarrollados. Una situación semejante aparece en el consumo público que incluye el costo de todos los productos y servicios producidos por el sector público, de los cuales, los del sector del Estado del bienestar representan la mayoría. Podemos ver en el *Cuadro 2* que hubo un descenso muy marcado a partir de los años ochenta.

CUADRO 1

Cambio Anual del Empleo Público				
Países	1960-1973	1973-1979	1979-1989	1989-1994
Suecia	5,6	4,9	1,3	-2,1
Dinamarca	----	4,8	1,7	-0,4
Noruega	----	5,4	2,5	2,6
Finlandia	4,6	4,8	2,5	-1,2
Bélgica	2,1	3,3	0,7	-0,5
Alemania	3,7	2,3	1,0	0,2
Holanda	1,7	2,3	0,5	-0,8
Francia	----	2,8	1,7	1,4
Italia	----	2,7	1,4	0,0
Gran Bretaña	1,7	1,5	-0,2	-6,1

28 La disminución del empleo en los sectores agrícolas e industriales ha variado de país a país, siendo en EU donde tal transformación ocurrió antes. En aquel país, el porcentaje de la población empleada en agricultura descendió de un 25% en el año 1935 a un 8% ya en 1960. En cambio, en Europa esta transformación ocurrió más lentamente. En Francia, por ejemplo, tal transformación llevó mucho más tiempo, pasando de un 38% en 1935 a un 9% en 1982. En Italia, el porcentaje de población empleada pasó de un 32% en 1952 a un 7% en 1993 y en España pasó de un 25% en 1970 a un 9,8% en 1996. Una situación semejante ha ocurrido con el empleo en la industria, aunque en este sector el porcentaje de la población empleada ha sido siempre ligeramente inferior en EU que en los países económicamente más poderosos de Europa (Alemania, Francia, Gran Bretaña y Países Escandinavos). Navarro, Vicenc. *Globalización Económica, Poder Político y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000, pp.48-49.

EE. UU.	2,7	1,5	1,2	1,2
Canadá	----	2,0	2,3	1,8

CUADRO 2

Crecimiento del Consumo Público				
Países	1960-1973	1973-1979	1979-1989	1989-1994
Suecia	4,9	3,7	1,6	0,9
Dinamarca	5,8	4,1	1,5	0,8
Noruega	5,9	5,3	3,5	3,1
Finlandia	5,4	4,8	3,5	-0,1
Bélgica	5,5	3,7	0,5	0,9
Alemania	4,5	3,0	1,3	1,7
Holanda	2,8	3,5	2,0	1,2
Francia	4,0	3,4	2,3	2,6
Italia	4,0	2,7	2,6	0,9
Gran Bretaña	2,7	1,8	1,0	1,5
EE. UU.	2,5	1,7	2,7	0,1
Canadá	6,1	3,5	2,5	1,1

Fuente de los Cuadros: Vicenc Navarro, *Op.Cit.*, pp. 92.

Además a estos cambios hay que considerar el cambio en a) la naturaleza de los beneficios, con transferencias de fondos sociales de tipo universal hacia transferencias de tipo asistencial, como ha ocurrido en Gran Bretaña; b) la financiación y gestión de las transferencias y servicios, con mayor protagonismo del sector privado como ha sido, de nuevo, el caso de Gran Bretaña, contribuyendo al crecimiento de las desigualdades sociales, y c) la densidad de atención con el descenso de gastos por usuario o beneficiario, fenómeno bastante generalizado a partir de los años ochenta.

Los empleadores habían aceptado con gusto que el Estado se encargara de los costos de capacitación y reproducción de mano de obra, porque el futuro de la empresa capitalista dependía del aumento de la fuerza de trabajo. Pero la situación fue cambiando. Cada vez más, la contratación de mano de obra deja de ser un activo para transformarse en un pasivo. A los gerentes, sobre todo a los altos ejecutivos de las empresas líderes, se los premia por planificar y realizar con éxito reducciones de personal. Por engorrosos que resultaran desde el punto de vista impositivo, los servicios de bienestar público administrados por el Estado representaban, para las empresas, una buena inversión: cada vez que una compañía deseara expandirse iba a requerir, necesariamente, mano de obra adicional; y para eso tenía,

siempre disponibles, a los beneficiarios del Estado del bienestar. Ahora, sin embargo – cuando los negocios se miden por el valor de sus acciones y dividendos antes que por el volumen de su producción-, la función de la mano de obra es cada vez menor en el proceso productivo mientras aumenta, al mismo tiempo, la libertad de las empresas en alcanzar sus metas multinacionales. Ahora, invertir en las prestaciones del Estado del bienestar ya no parece tan lucrativo, los mismos efectos, y mejores, pueden obtenerse a costos más bajos. Las facilidades logradas en lugares distantes –sin mayor dificultad y bajo los auspicios de gobiernos poco exigentes- rinden mejores dividendos. Estos nuevos negocios brindan oportunidades sin responsabilidades; y, frente a condiciones tan buenas desde el punto de vista económico, son pocos los empresarios que, presionados por las duras exigencias de la competencia, insisten en seguir cumpliendo con su responsabilidad frente a sus trabajadores.²⁹

La nueva libertad de movimientos llega junto a la liberación de viejas cargas financieras: ahora ya no es preciso costear la renovación de la fuerza de trabajo. Parecen existir ahora en todo el mundo, reservas inagotables de mano de obra, virgen y maleable, las cuales atraen las nuevas inversiones. La antigua asistencia del Estado parece haber perdido su importancia para la expansión y seguridad del capital.

Al desaparecer las ventajas de financiar la educación y la reproducción de mano de obra (mano de obra que muy difícilmente la industria vuelva a necesitar), los empresarios de la nueva era –si bien se les pide que compartan los costos de los servicios sociales- hacen uso de su nueva libertad para llevarse a otros países, menos exigentes, su dinero y sus empresas. En consecuencia, los gobiernos que insisten en mantener intacto el nivel de beneficios para sus trabajadores se ven acosados por el temor a una catástrofe por partida doble: la multiplicación de los desheredados y el masivo éxodo de capitales (y de posibles fuentes de ingreso para el fisco). El eje alrededor del cual giraba toda la organización del Estado del bienestar, desaparece del proyecto de que alguna vez fue sostén. Sin él, todo el edificio se derrumba; sobre todo, pierde su fundamentación política. ³⁰

En palabras de Habermas, la crisis del Estado del bienestar es resultado del fin de la utopía de la sociedad del trabajo. Dicha utopía ya no tiene poder de convicción y no sólo

²⁹ Bauman, Zygmunt. *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000, pp.84-85.

³⁰ *Ibid.*, pp.86.

porque la abolición de la propiedad privada de los medios de producción por sí solo no desemboque en la autogestión obrera. Sobre todo, la utopía ha perdido su punto de contacto con la realidad, el Estado del bienestar, el cual se alimenta de la utopía de la sociedad del trabajo, ha perdido la capacidad de formular posibilidades futuras de alcanzar una vida colectiva mejor y más segura. Se pone en duda el poder estatal democráticamente legitimado para regular y paliar el proceso de crecimiento natural capitalista. Ya no puede garantizar la normalización del estatuto de los trabajadores, a través del pleno empleo, y mediante la participación cívica y el ejercicio de los derechos sociales, por lo tanto la población ya no consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente.³¹

LOS RIESGOS DE LA CIUDADANÍA SOCIAL

Hasta hace poco la historia vino demostrando que, cuanto más se amplía una democracia, más presiona en defensa de los débiles y de algún seguro colectivo contra la debilidad. Desde que el derecho al voto se universalizó, fue usado repetidas veces para llevar al gobierno a políticos que prometían reparar en forma colectiva los infortunios sufridos en forma individual. El principio del Estado del bienestar parecía seguro en manos de la democracia. Más aún, el crecimiento indetenible de la protección a los débiles administrada por el Estado inspiró a los teóricos sociales, a partir de T. H. Marshall, a incluir los derechos sociales en la noción misma de ciudadanía democrática, considerando a esos derechos como producto inevitable de la lógica democrática.

El concepto de ciudadanía, de inspiración marshaliana, que se desarrolla en Europa después de la segunda guerra mundial, hasta la llamada crisis del Estado del bienestar se había venido construyendo del cruce de, por una parte, una ciudadanía política, basada fundamentalmente en el derecho al voto y la participación política indirecta, y por otra, de una ciudadanía social basada en los derechos de bienestar, materializados en la provisión estatal de una larga serie de bienes y servicios públicos considerados dentro del consenso democrático como responsabilidad de las naciones, garantes de la seguridad de sus ciudadanos.

³¹ Habermas, Jürgen. *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 2002, pp.163-168.

Las políticas keynesianas se encargaban de suministrar bienes públicos que servían de base para la reproducción de la fuerza de trabajo. La ciudadanía a partir de la segunda guerra mundial se ensanchaba así en sus contenidos y empezaba a tener características de ciudadanía total –fusión prácticamente inseparable de elementos de naturaleza política, social y económica-; a las libertades políticas tradicionales se añadieron una larga serie de derechos positivos concretados en el suministro de bienes que no eran mercantilmente ofertados de una manera directa, y otro buen número de derechos laborales derivados de la institucionalización pública del conflicto industrial y del mercado laboral y que hacía elementos de derecho público el proceso de contractualización y uso de la mercancía trabajo, regulada y amparada cada vez más en acuerdos entre los diferentes agentes sociales y el propio Estado intervencionista.³²

La desmercantilización³³ parcial de ciertos espacios de las economías occidentales supusieron a nivel nacional, por lo tanto, una racionalización del capitalismo moderno con efectos complementarios positivos en la acumulación económica y la legitimación social, consenso democrático, desradicalización del movimiento obrero y cierto reparto indirecto entre los sectores intermedios de renta, supusieron un modelo de sociedad del bienestar donde el pacto keynesiano trajo consigo la aceptación por parte de la mayoría de las ciudadanías occidentales, y especialmente europeas, de la racionalidad básica del sistema de producción si se compensaba con la socialización de los posibles costos sociales por parte de las esferas públicas. Este proceso de desmercantilización suponía desvincular parcialmente el proceso de reproducción y gestión social de la fuerza de trabajo del puro mercado y con ello, el reconocimiento de derechos que no solamente eran los derechos políticos, sino que también eran los derechos a participar en ciertos grados de distribución social.

El avance de la empresa pública es producto de las tendencias ciertamente igualitaristas y de refuerzo de la democracia y la ciudadanía del capitalismo en un contexto

32 Alonso, Luis Enrique. “Ciudadanía, Sociedad del Trabajo y Estado de Bienestar: Los Derechos Sociales en la Era de la Fragmentación”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.160-161.

33 El concepto de desmercantilización ha sido ampliamente debatido en las recientes investigaciones sobre el Estado del bienestar. Derivado originalmente de Polanyi, y posteriormente desarrollado por Offe, aspira a captar el grado en el que los Estados del bienestar debilitan el nexo monetario al garantizar unos derechos independientes de la participación en el mercado. Es una manera de especificar la noción de derechos de ciudadanía social de T. H. Marshall. Esping-Andersen, Gosta. *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000, pp.64.

histórico en el que no hay que olvidar el proceso de reconstrucción social de las grandes guerras mundiales, el enfrentamiento entre bloques geoestratégicos y la propia fuerza estructural de unas clases obreras fuertemente cohesionadas. El capitalismo de la economía mixta no dejaba de ser capitalismo, ni dejaba de tener conflictos, ni dejaba de tener deficiencias de distribución, ni eliminaba la desigualdad. Constituía una fuerte dinámica de consumos y servicios públicos que respondían a la institucionalización de hecho del pacto keynesiano, implícitamente interclasista, y que mediante la creación de redes y estrategias corporativas se concentraba en la distribución –asimétrica pero real- más o menos acordada de los frutos del crecimiento económico y de ciertos costos sociales de ese crecimiento. La constitucionalización de los derechos sociales ha sido uno de los rasgos básicos del ciclo histórico de reconstrucción de la segunda guerra mundial y del posterior crecimiento sostenido y optimista. La frontera del bienestar material se añadía así a los límites de la ciudadanía política liberal, normativizando una sustanciosa serie de derechos sociales que al ser formalmente asumidos por los Estados –desarrollados y occidentales- se convertían en el compromiso de una provisión continuada de bienes públicos a una población que veía con ello ampliado el ámbito positivo de su ciudadanía.³⁴

El Estado convertido en regulador de lo económico y lo social asumió así, desde la segunda guerra mundial el papel de mediador contradictorio y asimétrico entre las necesidades del crecimiento económico y las demandas sociales traducidas y expresadas por conflictos laborales, políticos y sociales. Los derechos sociales representaban así la dimensión jurídico instrumental de un espacio de necesidades históricas definidas por el encuentro entre las libertades políticas individuales –propias de la filosofía social liberal- y la garantía de una cierta provisión de servicios públicos parcialmente redistributivos –heredada de la tradición socialdemócrata-, espacio de necesidad que unía el pleno empleo, la seguridad y la centralidad social del trabajo en un sistema de convenciones y normas sociales donde el conflicto en la producción quedaba parcialmente integrado gracias a la negociación en la esfera de la distribución. Por lo tanto, la política social tiene su razón fundamental en la evolución histórica del conflicto social y se convierte en un elemento sustantivo, real y generalizado en los capitalismos de la segunda postguerra mundial.³⁵

³⁴ Alonso, Luis Enrique. *Trabajo y Ciudadanía. Estudios Sobre la Crisis de la Sociedad Salarial*, Madrid, Trotta, 1999, pp.106.

³⁵ Alonso, Luis Enrique. “Ciudadanía, Sociedad del Trabajo...”, pp.166-167.

El problema del retorno al fundamentalismo liberal supuso, de hecho, la ruptura definitiva del consenso de posguerra o, si se quiere, del pacto keynesiano, que durante treinta años ajustó mercado y democracia, extendiendo el concepto de ciudadanía del plano administrativo o político al plano social, convirtiendo al ciudadano en sujeto de derechos económicos y aceptando que sólo la negociación de las grandes organizaciones económicas y sociales, refrendadas por el Estado, eran capaces de estabilizar anticíclicamente el crecimiento económico a base de internalizar socialmente los costos y externalidades de ese crecimiento económico. Sin embargo, el periodo actual es el primero, desde hace prácticamente cuarenta años, en el que se ha decretado que la máxima acumulación es un objetivo que no puede estar sujeto a ningún tipo de renegociación; en la que dicho de otra manera, la democracia no puede frenar al crecimiento económico bajo ningún concepto.

La construcción social de los derechos de bienestar se realizó en un entorno fordista keynesiano donde la institucionalización del conflicto industrial amplió el espacio de la ciudadanía hasta la garantía parcial y la provisión de bienes públicos como parte de la normalización y positivación constitucional que pasaron a ser considerados derechos fundamentales del hombre. La centralidad del trabajo en la definición de la ciudadanía, se inscribía, por tanto, en el mundo de la industrialización madura estableciendo el marco de la seguridad y el progreso social como un aspecto constitucionalizado formalmente, y sólo parcialmente garantizado con políticas sociales de corte universalista. La ciudadanía social incluía un marco de deberes y derechos que supuso una desmercantilización parcial de lo social y una ampliación del alcance, la profundización y la calidad de la intervención del Estado en la economía, financiada con una gestión hasta ese momento heterodoxa de las finanzas públicas, aceptando déficits moderados y cierta inflación para estimular la demanda agregada y financiar el gasto público incluidos, por tanto, los gastos sociales.³⁶

Al entrar en crisis el Estado del bienestar, se entra a un periodo de crecimiento más lento y de competencia económica intensificada. Los Estados han encontrado más difícil desarrollar su función asistencial, y muchos han recortado sus obligaciones sociales, lo cual pone en riesgo la ciudadanía social. Los niveles de desempleo y dislocación económica han llevado a algunos a sostener que los compromisos asistenciales del Estado no son compatibles con el liberalismo internacional; el desajuste económico se ha atribuido de

³⁶ *Ibid.*, pp.167-168.

forma bastante generalizada al intervencionismo social y económico del Estado. La propuesta gubernativa que establecen los Estados occidentales es de reducción de la demanda social a través de recortes al gasto público y por lo tanto también mediante limitaciones de los servicios y de las prestaciones públicas. Se trata de impulsar con mayor énfasis políticas neoliberales, para dismantelar el Estado del bienestar, acusado de asistencialismo y de improductividad. La crisis de los setentas puso en cuestión una hegemonía hipercentralizada y estructurada en torno a la idea de un Estado intervencionista, planificador y distribuidor de bienestar; de modo que la centralización, que antes era fortaleza, pasa ahora a ser debilidad.

Lo que el neoliberalismo establece es que el Estado interviene demasiado, lo que ha alterado el libre funcionamiento del mercado, impide la óptima asignación de recursos y la mayor eficiencia, así como, con ello, el equilibrio, el crecimiento, la estabilidad e incluso la mejora de las condiciones de vida de la población. De manera que el Estado debe reducir sus participaciones únicamente a aquellos aspectos que el mercado no puede cubrir. Además se establece que los países occidentales y en particular los Europeos que poseen un Estado del bienestar más consolidado, no tendrán capacidad de competir en los mercados internacionales si no rebajan sustancialmente su Estado del Bienestar. Este tipo de argumentos sitúa la competencia entre países, cuando quienes realmente compiten no son los países, sino las empresas. Los intentos de reducción de la protección social europea a lo que realmente obedecen es a un doble objetivo: aumentar los espacios de ganancias (con la sanidad, pensiones, etc.) y reducir los salarios (a través de la disminución del salario indirecto).³⁷

Para la década de los ochenta y los noventa, ha ido estallando ese universo social, unificador e integrador, creado por el modo de regulación fordista y que había servido repetidamente como referencia básica para el estudio de los mecanismos de estabilización del capitalismo keynesiano: clase obrera normalizada, consumo de masas, pleno empleo, prestación impersonal y múltiple de bienes y servicios públicos, clases medias funcionales, Estado intervencionista demercantilizador, etc. Sin embargo, el modelo posfordista está generando casi todo lo contrario: mercados de trabajo segmentados, dualización social,

³⁷ Arrizabalo, Xavier. "Crisis, Ajuste y Regresión Social en la Unión Europea: El Papel de las Privatizaciones", en: Vence, Xavier y Xosé Luis Outes (Editores) *La Unión Europea y la Crisis del Estado del Bienestar. Una Visión Crítica del Neoliberalismo Económico*, España, Síntesis, 1998, pp.116-123.

desempleo estructural, oferta diferenciada y estratificada de bienes y servicios, Estado mercantilizados y empresarializados, etc.³⁸

El concepto de lo público se ha transformado, de manera sensible, en esta transición de modelos de regulación, ha modificado fundamentalmente lo que podríamos conceptualizar como el sustrato material de la ciudadanía. Nos enfrentamos a una transformación de los sujetos básicos que impulsaron la ciudadanía social: el trabajador homogéneo de cuello azul que impulsó el reconocimiento del oficio industrial como elemento básico en la distribución de los frutos del crecimiento económico, y las nuevas clases medias funcionales, basadas en la expansión de la burocracia, en la distribución y en el comercio en la era del capitalismo de los mercados de masas y del Estado del bienestar. Uno de los conceptos fundamentales de lo que había sido la democracia occidental desde la Segunda Guerra Mundial, esa idea de que había una serie de derechos sociales asociados al propio concepto de trabajo y producción, se está perdiendo en estos momentos. Los derechos sociales están en franca regresión, como está en franca regresión el propio concepto de trabajo como centro de la sociedad.³⁹

Este tipo de políticas neoliberales en el ámbito sociolaboral dificultan la adhesión voluntaria de los trabajadores y de los agentes sociales a las direcciones de las políticas gubernamentales (entre las que cabe incluir la orientación liberal socialdemócrata), y rompen las bases de consenso sociopolítico inherente al sistema del Estado de bienestar que al resquebrajar a la clase trabajadora atenta contra su propia base social de apoyo. Pero no se olvide que este tipo de políticas comportan una renuncia sutil a la realización del principio de igualdad como hilo conductor de la política imprimida en el marco del Estado del bienestar, un progresivo desplazamiento hacia políticas sociales insatisfactorias e incompletas, es decir, una reorganización del modelo de Estado del bienestar potencialmente orientado hacia su cristalización como realidad política hacia el paradigma del modelo de Estado del bienestar marginal que progresivamente se basa más en sistemas privados e individualizados.

Se fomenta así un tipo de ciudadanía social basada en derechos sociales de contenido asistencializado en grado mínimo y se descuida por otra parte, la ciudadanía

³⁸ Alonso, Luis Enrique. *Trabajo y Ciudadanía...*, pp.51-52.

³⁹ *Ibíd.*, pp.120-121.

basada en los poderes colectivos, especialmente en el poder de las organizaciones sindicales. Los sindicatos tienden a ser apartados del espacio político y, por lo demás, sufren un proceso de pérdida de identidad que se refleja muy especialmente en la crisis de la afiliación, a la cual contribuye la cultura del individualismo, que comporta el descrédito y el rechazo hacia lo público y de los valores de solidaridad propios del fenómeno sindical. Se fomenta el individualismo insolidario de la sociedad civil fragmentada lo que contribuye a crear una ciudadanía pasiva. En la actualidad, junto con la disminución de las prácticas de acción concertada, se tiende a reducir el poder político de las organizaciones sindicales. Ello es congruente con la orientación del Estado liberal a reforzar su autoridad frente a los sindicatos en orden a la adopción de decisiones políticas en materia económica y social que acentúan el papel del mercado como instrumento de provisión del bienestar, y en suma la mercantilización de parte del contenido de los derechos sociales.

La segmentación de los mercados de trabajo (y la fragmentación de la estructura social) se hace acompañar de una dualización de los sistemas de protección social, que tenderían a reflejar y consolidar ese dualismo social más que a superarlo mediante la aplicación de políticas sociales redistributivas: mientras los colectivos más débiles de la sociedad (pobres, desempleados de larga duración, trabajadores con empleos precarios) son protegidos al mínimo de subsistencia; los grupos amparados y protegidos (trabajadores en activo con empleo estable y niveles retributivos medio-altos) gozan de derechos sociales más perfectos (en extensión e intensidad) e incluso de la posibilidad de ampliar su cobertura protectora a través de sistemas privados de previsión social. Es, este último, un espacio donde el mercado ha recobrado terreno y se halla en clara expansión. Es en esta serie de factores de cambio donde se aprecia la actual redefinición de las funciones y de las políticas del Estado del bienestar.

Nos encontramos con un proceso de remercantilización de los servicios sociales bajo la forma de la privatización, simple liquidación, desaparición o precarización de buena parte de servicios que fueron universalizados, y habitualmente garantizados, por los Estados de bienestar occidentales de la postguerra. Las razones para la privatización, eran en el orden teórico, de calidad y eficiencia y, en la práctica, se trataba de convertir en espacios privados las posibles zonas rentables con el lanzamiento de una nueva línea de asistencia industrializada o financiada en el campo del servicio social. El Estado, por tanto,

se ha convertido más en un ente remercantilizador que desmercantilizador en esta fase del desarrollo de las economías occidentales. La principal línea de intervención del Estado, en esta coyuntura, consiste en reforzar el movimiento mercantil de los recursos, reduciendo los controles y las trabas administrativas sobre las actuaciones reasignativas del capital productivo. Se experimentó con ello, primero, el declive de las políticas sociales, reprivatización de ciertos servicios y, al mismo tiempo, limitando fuertemente el campo de actuación de los elementos estatales de reproducción de la fuerza de trabajo, y segundo, el auge de las políticas industriales que es donde el intervencionismo estatal adquiere especial vigor y donde se sitúan las conocidas políticas de reconversión y reindustrialización de los ochenta y noventa. Es decir, ha sido el tiempo de la utilización de recursos públicos para la liquidación y el saneamiento inversor de las industrias y de las redes financieras anticuadas, endeudadas o con exceso de capacidad, así como para la potenciación y el desarrollo de nuevas técnicas productivas y su aplicación.⁴⁰

La desmercantilización típica del keynesianismo se convierte en la remercantilización típica del Estado postkeynesiano, puesto que las políticas monetarias de carácter internacional acaban por hacer imposible las políticas sociales a nivel nacional; en este sentido aparece una situación de sobredependencia de las políticas del Estado de las situaciones de competitividad internacional de los mercados. En definitiva, el retroceso del Estado en el campo de las políticas sociales redistributivas contribuye a la gestación de una sociedad dual y fragmentada que se aparta netamente de los postulados de solidaridad social que se habían afirmado tras la Segunda Guerra Mundial en el marco del compromiso socialdemócrata.

El ideario político del pensamiento neoconservador se resume en lo substancial en la fórmula “privatización de lo público” (de las funciones antes consideradas como del poder público). Desde el punto de vista liberal el individuo es un ser aislado, autónomo y autosuficiente; sujeto titular de derechos y obligaciones en tanto que individuo y no en su condición de pertenencia a ciertos grupos sociales y en su calidad de miembro de una comunidad política, y con esta naturaleza se verá impulsado a la satisfacción (egoísta e insolidaria) de sus propios deseos. El mercado es el punto de encuentro (y base de la vida en común) entre los seres humanos aislados y en cuyo marco persiguen sus respectivos

⁴⁰ *Ibid.*, pp.55-58.

intereses. Existe, en suma, una confianza plena en el mercado concebido como instrumento regulador de la actividad económica. Hasta el punto que se postula que el funcionamiento de la economía no sea objeto de control por el sistema político democrático, precisamente para no afectar a su buena marcha espontánea; de este modo se tiende a reafirmar la total autonomía del poder económico respecto al Estado democrático en la toma de decisiones (la nueva centralidad de la empresa y el mercado).

El Estado del bienestar que antes regulaba fundamentalmente la ciudadanía en función de los derechos sociales, en estos momentos es incapaz de generar una cultura de la seguridad y de la garantía laboral, porque tiene que competir, a nivel internacional, en mercados cada vez más turbulentos y más dinámicos. Este espacio de la competitividad internacional hace que los Estados, en buena medida, más que intervenir para garantizar los derechos de la ciudadanía, lo hagan para generar situaciones mercantiles eficientes y, por tanto, atender antes a los derechos de propiedad que a los derechos de bienestar. La integración a nivel internacional de todos los mercados hace que los Estados tengan que plegarse a una nueva ciudadanía, una ciudadanía que es compleja y que tiende más a la desigualdad económica que a la igualdad social.

Las políticas sociales se van estableciendo crecientemente hacia las propias de un Estado asistencialista que solamente interviene en aquellos casos de extrema necesidad, de marginación, de miseria, etc., dejando, así de ser un elemento de seguridad de las clases medias que tenderían, según los nuevos criterios mercantilizadores, a asegurarse medios de recibir bienes sociales por unas vías que no fueran las del Estado, sino a través de sus propias posibilidades de capitalización privada, a partir de la constitución de fondos, depósitos, contratos de servicios, seguros y, en general, a partir de la entrada, por la vía privada, de una cierta reconstrucción del bienestar independiente de la ciudadanía social y de la obligación pública de mantenerla.

El Estado, muestra dificultades en lo que atañe especialmente a las instituciones que intervienen en lo social. El mercado compite con la democracia, y de alguna forma la pone en jaque, especialmente restringiendo la noción de ciudadanía social. El mercado no garantiza la igualdad, entonces surgen restricciones en la ciudadanía; y el acceso a los recursos básicos de bienestar que antes eran provistos por el Estado, o mínimamente asegurados por éste, dependerán ahora de la inserción de cada persona en el mercado.

Inserción que se presenta en general plagada de incertidumbre. La desfiguración de la imagen del Estado del bienestar, hasta su mutación en un organismo precarizado, muestran las dificultades, de éste en tanto garante de derechos sociales, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda o la seguridad. Más aún, en la actualidad es posible observar dificultades en términos de garantizar la supervivencia de un número cada vez mayor de excluidos sociales. A su vez, es posible observar una cierta tendencia a la “naturalización” de la exclusión, lo que implicaría un deterioro significativo de la noción de ciudadanía.⁴¹

La crisis actual del Estado del bienestar no sólo pone en entredicho la ampliación del marco institucional de la ciudadanía social sino también su mantenimiento. Esto nos conduce a una crisis general de las regulaciones sociales en la cual se niega que sea necesario buscar nuevos medios de organizar la solidaridad social y parece que sobre la aplicación práctica de derechos sociales pesa hoy una duda fundamental: en vez de favorecer la materialización de la ciudadanía eliminando las cargas de la pobreza, mantienen al individuo en una condición subordinada, en la que se limita a participar en un sistema de protecciones sociales. El debilitamiento de las instituciones de ciudadanía social afecta de un modo mucho más general a los derechos sociales. En la crítica del Estado del bienestar, se ha considerado que la ciudadanía expresa el ideal normativo de una libertad individual y que es en consecuencia incompatible con derechos sociales y servicios sociales, con su organización administrativa, con la idea misma de normas universales. De hecho, la crisis que afecta a nuestras instituciones sociales no es sólo financiera, sino una crisis más general de la totalidad de las regulaciones sociales.⁴²

Según Rosanvallon los sistemas de bienestar social han fracasado debido precisamente a que han buscado criterios universales de regulación social. Para este autor en “la mayoría de los países industrializados, se ha establecido la idea general de que la selectividad de las prestaciones constituye una solución para hacer frente a la crisis financiera que atraviesa el Estado del bienestar. Lo cual provoca una segmentación de las prestaciones sociales y pone fin al principio universalista que estuvo históricamente en el

41 Carballeda, Alfredo J. *La Intervención en lo Social. Exclusión e Integración en los Nuevos Escenarios Sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp.54-55, 74.

42 Procacci, Giovanna. “Ciudadanos Pobres, La Ciudadanía Social y la Crisis de los Estados del Bienestar”, en: *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*, Soledad García y Steven Lukes (Comps.) Madrid, Siglo Veintiuno, 1999, pp.30-33, 39.

corazón de la concepción cívica y nacional de la Seguridad Social”.⁴³ Esta selectividad de las prestaciones, manifiesta en el Estado del bienestar el fracaso del principio de seguro social que había regulado hasta ahora la seguridad social y sanitaria. El seguro social ha sido un mecanismo para organizar la solidaridad social, entre individuos y generaciones; el proceso político de socialización del riesgo y de la responsabilidad que condujo a ella se está descomponiendo actualmente,

Ante la crisis del Estado del bienestar los problemas sociales no se conciben ya como un riesgo colectivo que se enfrenta a través de la intervención estatal. La crisis de los sistemas de bienestar social establecería, por tanto, una individualización del riesgo, desintegrada en un número ilimitado de trayectorias individuales que a su vez pondrían en entredicho el concepto de ciudadanía social. En este contexto el progreso social no coincide ya con la disminución de las desigualdades socioeconómicas.

EL DISCURSO NEOCONSERVADOR CONTRA LOS DERECHOS SOCIALES

El discurso neoliberal, como señala Bourdieu, no es un discurso como los demás, es un “discurso fuerte”, y difícil de combatir, porque cuenta a su favor con todas las fuerzas de un mundo de relaciones de poder que contribuye a que sea tal cual es, especialmente orientando las opciones económicas de los que dominan las relaciones de financieras y de mercado y añadiendo así su fuerza propia, típicamente simbólica, a esas relaciones de fuerza. El movimiento hacia la utopía neoliberal de un mercado puro y perfecto, se realizó mediante la acción transformadora que se propone cuestionar todas las estructuras colectivas capaces de obstaculizar la lógica del mercado puro: nación, cuyo margen de maniobra no deja de disminuir; grupos de trabajo, con la individualización de los salarios y las carreras en función de las competencias individuales y la atomización de los trabajadores que de ahí resulta; colectivos de defensa de los derechos de los trabajadores, sindicatos, asociaciones, cooperativas; familia incluso, que, mediante la constitución de mercados por categorías de edad, pierde una parte de su control sobre el consumo. El programa neoliberal tiende globalmente a ensanchar la brecha entre la economía y las

43 Rosanvallon, Pierre. *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1995, pp.89-91.

realidades sociales y a construir así, en realidad, un sistema económico conforme a la descripción teórica, es decir, una especie de técnica lógica, que se presenta como una cadena de constreñimientos que arrastra a los agentes económicos.⁴⁴

La Nueva derecha ha presentado un ataque directo contra la idea de derechos sociales. Estos derechos siempre fueron resistidos desde la derecha, con el argumento de que a) son incompatibles con las exigencias de libertad negativa y con los reclamos de justicia basados en el mérito; b) son económicamente ineficientes; y c) nos hacen avanzar en el “camino hacia la servidumbre”. Mientras que Marshall había argumentado que los derechos sociales permitían a los más desfavorecidos integrarse a la corriente principal de la sociedad y ejercer efectivamente sus derechos civiles y políticos, la Nueva Derecha sostiene que el Estado de bienestar ha promovido la pasividad entre los pobres, no ha mejorado sus oportunidades y ha creado una cultura de dependencia. Lejos de aportar una solución, el Estado del bienestar ha perpetuado el problema al reducir a los ciudadanos al papel de clientes inactivos de la tutela burocrática.⁴⁵

Según la Nueva Derecha, el esfuerzo por asegurar la integración social y cultural de los más pobres debe ir “más allá de los derechos”, focalizándose en su responsabilidad de ganarse la vida. Dado que el Estado de bienestar desalienta a la gente de todo esfuerzo por llegar a autoabastecerse, se debe cortar la red de seguridad y todo beneficio social restante debe conllevar alguna obligación. Ésta es la idea que orientó una de las principales reformas del sistema de seguridad social en los Estados Unidos e Inglaterra durante los años ochenta: la introducción de programas de *Workfare*⁴⁶, que exigen una actividad

44 Para Bourdieu la revolución conservadora ratifica y glorifica el reinado de los llamados “mercados financieros”, o sea, el retorno a una especie de capitalismo radical, sin otra ley que la del beneficio máximo, capitalismo sin freno y sin maquillaje, pero racionalizado y llevado al límite de la eficacia económica. Bourdieu, Pierre. *Contrafuegos. Reflexiones para Servir a la Resistencia Contra la Invasión Neoliberal*, Barcelona, Anagrama, 2000, pp.51,137-139.

45 Kymlicka, Will y Wayne Norman. “El Retorno del Ciudadano. Una Revisión de la Producción Reciente en Teoría de la Ciudadanía”. *La Política*, No.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997, pp.9.

46 La expresión de *Workfare* había sido lanzada por primera vez a comienzos de los años ochenta en los medios conservadores. Para Ronald Reagan, la reforma del Estado del bienestar se identificaba con este tema. La idea básica era simple: quienes recibían ayuda pública debían a cambio brindar un trabajo. El blanco al que se apuntaba era visiblemente la población de personas solas, en esencia las mujeres, con hijos a cargo. En el transcurso de la década del ochenta, varios Estados americanos, como Nueva York y California, trataron de poner en pie programas que respondían al *Workfare* pero sin mucho éxito. Para 1992, nos encontramos con un nuevo impulso al *Workfare*, pero ahora por el lado de los demócratas, durante su campaña electoral, Bill Clinton había puesto en el centro de sus argumentos la promesa de romper con la lógica tradicional del Estado del bienestar. La propuesta consistía en considerar como temporarios los subsidios de asistencia. Clinton hablaba de vencer la cultura de la dependencia permanente que concernía a una buena parte de los

laboral como contrapartida de los beneficios aportados por las políticas sociales. El objetivo es reforzar la idea de que los individuos deben ser capaces de mantenerse a sí mismos.

Es difícil encontrar alguna evidencia de que las reformas impulsadas por la Nueva derecha en los años ochenta hayan actuado a favor de una ciudadanía responsable. Tales reformas pretendían extender la acción de los mercados en la vida de la gente –mediante el libre comercio, la desregulación, la reducción de impuestos, el debilitamiento de los sindicatos y el recorte de los seguros de desempleo- con el propósito, al menos parcial, de enseñarles las virtudes de la iniciativa, la confianza en sí mismos y la autosuficiencia. El recorte de los programas de asistencia, lejos de convertirse en un estímulo para los desfavorecidos, exacerbó las desigualdades de clase, y los desempleados y trabajadores pobres fueron efectivamente “desciudadanizados” al volverse incapaces de participar en la nueva economía de la nueva derecha. El programa de la nueva derecha no debe verse como expresión de una concepción alternativa de lo que es ser un ciudadano sino como un asalto al propio principio de ciudadanía social. Los neoconservadores han intentado reafirmar el rol del mercado y han rechazado la idea de que la ciudadanía social confiere un estatus independiente respecto del nivel económico.

El argumento neoconservador con respecto al costo económico que tienen los Derechos Sociales para el Estado del bienestar, lo encontramos en autores como Ricardo Montoro. Para este autor la sociedad del Estado del bienestar es una sociedad de expectativas de reivindicación de derechos materiales, o sociales. Pero estos derechos son costosos, gravosos, y alguien debe pagarlos. No son derechos formales⁴⁷, sin costo alguno. Los derechos materiales están condicionados forzosamente por las disponibilidades materiales y la intervención del Estado. De acuerdo con Montoro, la contradicción se

beneficiarios sociales a comienzos de la década de 1990, en efecto, el 80% recibía subsidios durante al menos cinco años y el 65%, durante ocho años o más. Para alcanzar este objetivo, Clinton sugería un plan de acción radical: después de dos años de subsidios, las personas aptas serían obligadas a regresar al trabajo, ya fuera empleándose en el sector privado si lo lograban, ya efectuando tareas al servicio de la colectividad en el caso contrario. Sin bien posteriormente se flexibilizaron estas medidas, no cabe duda como asegura Rosanvallon que en EU el Estado del bienestar comenzó allí una mutación. Rosanvallon, Pierre. *Op. Cit.*, pp.164-169.

47 Se entiende por “derechos formales” los derechos políticos y civiles, puestos de relieve en las Constituciones de los siglos XVIII y XIX, se conforman como derechos jurídico-formales, absolutos e incondicionales que no tienen una traducción inmediata en términos de beneficios materiales sustantivos. Son, de acuerdo con Montoro, unos derechos fáciles de repartir entre la población. Montoro Romero, Ricardo. “La Reforma del Estado de Bienestar: Derechos, Deberes e Igualdad de Oportunidades”. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997, pp.24.

encuentra en que el Estado del bienestar ofreció los derechos sociales como si fueran derechos formales y por consiguiente, la población los percibe y reclama como derechos absolutos, como si no tuviesen costo social y económico alguno. Se trata, como señala este autor, de un error histórico de extrema gravedad. Por lo tanto la sociedad del Estado de bienestar estaba abocada desde un principio al fracaso material y financiero, poniendo en peligro incluso el modelo democrático sobre el que se asienta.

Un aspecto de la respuesta neoconservadora, es el intento de negar la condición de derechos sociales constitucionales y la reducción del ámbito de la ciudadanía (crítica que es paralela a las afirmaciones sobre la imposibilidad de otorgar juridicidad al Estado del bienestar). Los neoconservadores han retomado la concepción liberal clásica de los derechos fundamentales, según la cual tales derechos son derechos del hombre individual aislado que están destinados, ante todo, a asegurar la esfera de libertad del individuo frente a intervenciones del poder público; son derechos de defensa del ciudadano frente al Estado. Desde la perspectiva del pensamiento jurídico neoliberal los derechos sociales pertenecientes a la ciudadanía (que incorporan expectativas que tienen por objeto prestaciones públicas, como es el caso de las pensiones de Seguridad Social) no son verdaderos derechos (no serían en ningún caso derechos subjetivos o prestaciones), toda vez que tienen un carácter aleatorio; el objeto de la mayoría de los derechos fundamentales sociales es muy impreciso y depende de la disponibilidad de recursos económico-financieros, su realización es, por lo tanto, un asunto de política.

La operación político-ideológica de los grupos neoconservadores trata de establecer el hecho de que los derechos sociales son puros objetivos sociales. De este modo tales derechos estarían sumidos en una mayor incertidumbre e inseguridad. La nueva estrategia se corresponde con el fomento de una ciudadanía pasiva. Los neoliberales afirman que ante las dificultades financieras de sostenimiento del Estado del bienestar, se debe operar una redefinición del tipo de prestaciones ofertadas por el Estado, no sólo en el sentido de su revisión cuantitativa y de la puesta en discusión de su naturaleza universalista, sino previendo también una atenuación de la tutela de las posiciones subjetivas de los ciudadanos y de las garantías jurídico-formales reconocidas.

Una hipotética reducción o recorte en la generalidad de los derechos sociales sería lesivo a cualquier texto constitucional. Sin embargo, nada impide que el legislador reduzca

algunos derechos sociales. Y aunque los principios rectores de la política social dirijan la actuación de los poderes públicos hacia el progreso social y la distribución de la renta, no es menos cierto que esos objetivos sociales deben encuadrarse dentro de una política de estabilidad económica. El recorte de los derechos sociales, no deseable desde el punto de vista político, es posible debido a los imperativos de la estabilidad económica, es aplicable en un régimen plural, democrático y de mercado regulado, donde los grupos de interés – sindicatos y otras organizaciones valedoras de intereses sociales- tienen cauces legítimos de expresión y participación en la defensa de sus fines. Podemos considerar lícito el recorte de algunos derechos sociales enunciados en la Constitución, siempre y cuando se mantengan a salvo dos condiciones: la observancia de los principios y valores constitucionales y, en segundo lugar, el respeto del contenido esencial cuando así proceda. Aun existiendo distintos y sucesivos desarrollos legislativos estos derechos sociales fundamentales tienen que ser siempre esencialmente los mismos, impidiendo mutaciones que supongan desnaturalización o envilecimiento de los mismos.⁴⁸

Las posiciones extremas terminan desembocando en un callejón sin salida. La irreversibilidad plena e incondicional de los derechos sociales se enfrenta al pluralismo político, escapa a los rigores que imponen ciertas coyunturas económicas, dolorosos aunque necesarias para enderezar el rumbo económico, y favorece la congelación del ordenamiento jurídico. En cambio, la reversibilidad absoluta no se acomoda al principio estructural del Estado del bienestar, ni a la cláusula de progreso, ni a la dignidad de la persona. La reversibilidad de los derechos sociales dependerá de las circunstancias y necesidades imperantes. En todo caso, las Constituciones ofrecen un marco socioeconómico amplio, abierto y adaptable a las distintas sensibilidades políticas y económicas. Ahora bien, el recorte de derechos y prestaciones sociales debe respetar las exigencias del Estado del bienestar y los demás principios y mandatos que articulan el texto constitucional.⁴⁹

Un derecho formalmente reconocido pero no justiciable –es decir, no aplicado o no aplicable por los órganos judiciales con procedimientos definidos-, o incluso con justiciabilidad deficiente, es, *tout court*, un derecho inexistente. Los derechos sociales encuentran su límite en su compatibilidad con las reglas competitivas y selectivas del

48 Ojeda Marín, Alfonso. *Estado Social y Crisis Económica*, Madrid, Editorial Complutense, 1996, pp.104-107.

49 *Ibid.*, pp.123-124.

mercado y con su eficiencia productiva. Es por ello que se ha señalado, con razón, que la tentativa de hacerlos efectivos mediante la predisposición de garantías y procedimientos jurídicos más eficaces no puede ignorar una profunda transformación de la estructura económica y social. La culminación del discurso político-jurídico neoconservador termina con la afirmación de que los derechos sociales quedarían excluidos de la relación de los derechos de ciudadanía.⁵⁰

El derecho social, devaluado como interés legítimo por los grupos neoliberales, acaba perdiendo toda connotación fuerte, sea de pretensión de hacerlo valer contra un poder que se opone al mismo, sea como formando parte de una pretensión más general de participación en la construcción del proyecto de orden social. Desde este punto de vista, la persona interesada aparece como un sujeto atomizado que expresa deseos y necesidades, y en relación a ello, la ciudadanía social se acaba configurando como una categoría débil, en cuanto enteramente desvinculada del poder individual y colectivo, estando desligada de todo proyecto de transformación del orden social.

⁵⁰ Monereo Pérez, José Luis. *Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996, pp.196-197.

CAPITULO V

LAS TRANSFORMACIONES DEL ESTADO NACIÓN EN EL CONTEXTO DE LA GLOBALIZACIÓN

En la actualidad, prácticamente todos los Estados nacionales se han interconectado gradualmente en una pauta más amplia de transformaciones globales y de flujos globales de información. Se han desarrollado redes y relaciones transnacionales en todas las áreas de la actividad humana. Los bienes, el capital, las personas, el conocimiento, las comunicaciones y las armas, así como la delincuencia, la contaminación, la moda y las creencias, se mueven rápidamente y cruzan las fronteras territoriales. Los Estados nacionales se han vuelto parte de un orden global fundamentalmente interconectado, marcado por intensas pautas de intercambio, así como por modelos definidos de poder, jerarquía y desigualdad.

En el presente capítulo abordaremos el problema que para el Estado-nación, representan los nuevos procesos de globalización de la economía, junto con los avances de nuevas y más sofisticadas tecnologías de la información. En el primer apartado tratamos el problema de la soberanía del Estado que se ha visto afectada por el nuevo orden mundial, en el segundo tratamos el tema de la democracia que en el contexto de la globalización se sitúa más allá de la tradicional esfera del Estado-nación, para que en una tercera parte hablemos de cómo las tecnologías de la información han contribuido a potencializar los nuevos retos a los cuales se enfrentan los Estados nacionales.

NUEVO ORDEN GLOBAL Y DECLIVE DE LA SOBERANIA DEL ESTADO

La teoría política democrática de los siglos diecinueve y veinte rara vez cuestionaba la soberanía del Estado. Era generalizado el supuesto de que el Estado representativo liberal controlaba su propio destino, sólo sujeto a los compromisos que asumía y a los límites impuestos por los grupos y fuerzas que operaban dentro de sus fronteras territoriales y por las agencias y los representantes de otros Estados-nación. El mundo más allá del Estado-nación –la dinámica de la economía mundial, la intensificación de los vínculos transnacionales y las instituciones internacionales, por ejemplo- apenas fue teorizado.

Teóricos como Grocio y Kant, procuraron entender al Estado en el contexto de la “sociedad de Estados”, explorando las condiciones y los requisitos de la coexistencia y cooperación entre Estados, presentando particular atención a la naturaleza y el alcance de las relaciones gobernadas por el derecho.

Hacia finales del siglo diecisiete en Europa se había consolidado la soberanía independiente de cada Estado, lo cual era al mismo tiempo parte del proceso de desarrollo del sistema interestatal. Esta exigencia confería a los demás Estados el mismo derecho de mantener su autonomía y reclamar respeto dentro de sus propias fronteras. El desarrollo de la soberanía estatal formó parte de un proceso de reconocimiento mutuo por medio del cual cada Estado garantizaba a los demás derechos de jurisdicción en sus respectivos territorios y comunidades.

El sistema interestatal es un modelo de orden internacional que suele ser llamado “westfaliano”, en alusión a la paz de Westfalia de 1648 que puso fin a la fase alemana de la guerra de los treinta años y estableció, por primera vez, el principio de la soberanía territorial en los asuntos interestatales. El modelo cubre un período que se extiende de 1648 a 1945, aunque muchos de los supuestos subyacentes todavía son operativos en las relaciones internacionales contemporáneas. Describe el desarrollo de una comunidad mundial constituida por Estados soberanos que resuelven sus diferencias de forma privada y por la fuerza en la mayoría de las ocasiones; que entablan relaciones diplomáticas pero que, siempre que pueden, reducen al mínimo las acciones cooperativas; que buscan promover su interés nacional por encima de todo; y que aceptan la lógica del principio de efectividad, esto es, el principio de que el poder crea derecho en el mundo internacional.¹

En el centro de la idea del Estado moderno se encuentra un orden impersonal legal o constitucional, delimitando una estructura común de autoridad, que define la naturaleza y la forma del control y la administración de una comunidad determinada. En su desarrollo teórico, de Bodin a Hobbes, de Locke a Rousseau, la teoría de la soberanía se fue

¹ El modelo de Westfalia consiste principalmente en siete puntos: 1. El mundo está compuesto y dividido por Estados soberanos que no reconocen ninguna autoridad superior; 2. El proceso de creación de derechos, la resolución de disputas y la ejecución de la ley están básicamente en las manos de los Estados; 3. El derecho internacional se orienta al establecimiento de reglas mínimas de coexistencia; 4. La responsabilidad por acciones ilegales transfronterizas es un “asunto privado” que concierne a los afectados; 5. Todos los Estados son considerados iguales ante la ley; 6. Las diferencias entre los Estados son en última instancia resueltas por la violencia; predomina el principio del poder efectivo. La minimización de las restricciones a la libertad del

conformando como una teoría de las posibilidades y las condiciones del ejercicio legítimo del poder político. La teoría se abocó a dos preocupaciones sobresalientes; una referida al lugar adecuado para que residiera la soberanía política; y la otra referida a la forma y los límites apropiados, el alcance legítimo, de la acción estatal. El Estado moderno se convirtió en la esfera privilegiada por los grupos y las colectividades para resolver sus disputas por sistemas de gobierno y bienes escasos; y también se convirtió en la base organizacional sobre la cual gobernantes y súbditos se movilizaron para luchar contra los grupos externos a sus fronteras.²

Después de la segunda guerra mundial se fue extendiendo el reconocimiento de que la naturaleza y el proceso del gobierno internacional debían cambiar para que las formas más extremas de violencia contra la humanidad fueran proscritas y la creciente interconexión e interdependencia de las naciones reconocida. El derecho internacional cambió, de ser una ley que rige entre los Estados exclusivamente, a considerar a las personas individuales y a los grupos como objetos del derecho internacional. También se generalizó la opinión contraria a la doctrina según la cual el derecho internacional se refiere principalmente a asuntos políticos y estratégicos del Estado. Según esta misma posición, el derecho internacional fue progresivamente aumentando su competencia en la organización y la regulación de materias económicas, sociales y ambientales.

El nuevo modelo de derecho internacional adoptado en la Carta de la ONU, reflejaba la imagen de regulación internacional proyectada por Estados todavía celosamente soberanos pero reunidos en una interacción de relaciones y alentados a resolver sus desacuerdos a través de medios pacíficos y conforme a criterios legales. La arquitectura de la ONU, fue emplazada para acomodar la estructura de poder internacional tal como se presentaba hacia 1945. La división del globo en poderosos Estados-nación, con conjuntos de intereses geopolíticos distintivos, se reflejó en la concepción de la Carta. En consecuencia la ONU fue inmovilizada en varias cuestiones la más obvia fue el poder de veto especial garantizado a los miembros permanentes del consejo de seguridad de la ONU. Este *status* político añadía autoridad y legitimidad a la posición de cada uno de los Estados más importantes pues a pesar de que se les prohibía en principio el uso de la fuerza

Estado es la "prioridad colectiva". Held, David. *La Democracia y el Orden Global: Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997, pp.104-105.

² *Ibid.*, pp.60-70.

en términos contrarios a lo establecido en la Carta, sus acciones unilaterales estaban protegidas contra la censura y las sanciones a través de la figura del veto. Las misiones de paz de la ONU se circunscribieron a áreas en que el Estado territorial en cuestión hubiera aprobado su despliegue. La susceptibilidad de la ONU ante las agendas de los Estados más poderosos fue reforzada por su dependencia de los recursos financieros aportados por sus miembros.³

La Carta de la ONU, en su concepción, desafía frontalmente el principio según el cual la humanidad debería organizarse, ante todo, como una sociedad de Estados soberanos. Pues si los derechos de cada persona pueden ser proclamados en el escenario político mundial sobre y contra las pretensiones de los Estados, y si los deberes de cada persona subsisten independientemente de su posición como súbdito o ciudadano de un Estado, entonces la posición del Estado como un cuerpo soberano por encima de sus ciudadanos y autorizado a exigir su obediencia, queda cuestionada y la estructura de la sociedad de Estados soberanos queda desdibujada.

El crecimiento de las organizaciones y colectividades internacionales y transnacionales, desde la ONU y sus organizaciones hasta movimientos sociales y grupos de presión especiales, alteró la forma y la dinámica tanto del Estado como de la sociedad. La intensificación de los procesos de interconexión regional y global, y la proliferación de los acuerdos internacionales y las formas de cooperación intergubernamental para regular el crecimiento sin precedentes de estos fenómenos, especialmente en la segunda mitad del siglo XX, erosionaron la distinción entre asuntos externos e internos, entre política internacional y doméstica. El Estado se convirtió en una arena fragmentada de elaboración de políticas, permeado por los grupos internacionales (gubernamentales y no gubernamentales), así como por las agencias y fuerzas domésticas. Del mismo modo, la penetración general de la sociedad civil por actores transnacionales alteró su forma y dinámica. Con el incremento de la interconexión global, la cantidad de instrumentos políticos a disposición de los gobiernos nacionales y la efectividad de esos instrumentos muestra una clara tendencia a declinar. Esta tendencia responde, a la pérdida de un amplio espectro de controles, formales e informales, sobre las fronteras que anteriormente habían servido para restringir la circulación de bienes y servicios, factores de la producción y

³ *Ibid.*, pp.112-115.

tecnología, y el intercambio cultural y de ideas. Los Estados pueden experimentar una nueva reducción de las opciones debido a la expansión de las fuerzas e interacciones transnacionales que reducen y restringen la influencia que los gobiernos particulares pueden ejercer sobre las actividades de sus ciudadanos.⁴

Para Bauman, el Estado era precisamente una agencia que reclamaba el derecho legítimo – y poseía los recursos para ello- de formular e imponer las reglas y normas a las que estaba sujeta la administración de los asuntos en un territorio dado; reglas y normas que –se esperaba- transformarían la contingencia en determinación, el azar en regularidad, el caos en orden. La tarea de crear el orden social requiere esfuerzos enormes, constantes, para seleccionar, trasladar y condensar el poder social, lo cual a su vez exige recursos tales que sólo el Estado, con un aparato burocrático y jerárquico, puede reunir, concentrar y desplegar. La soberanía legislativa y ejecutiva del Estado moderno descansaba necesariamente sobre el “trípode” de las soberanías militar, económica y cultural. La capacidad efectiva de crear el orden era inconcebible si no se apoyaba en la aptitud para defender eficazmente el territorio contra los embates de otros modelos de orden, ya sean Interiores o exteriores al Estado. La creación de un Estado soberano obligaba generalmente a sofocar las ambiciones estatistas de muchas poblaciones inferiores, socavar o expropiar cualquier grado de capacidad militar rudimentaria que poseyeran, así como su autoabastecimiento económico y su particularidad cultural.⁵

Durante medio siglo, y hasta hace pocos años, sobre ese mundo parcelado por los Estados soberanos se superpusieron dos bloques de poder, uno encabezado por los Estados Unidos y el otro por la Unión Soviética. Ambos promovían un grado de coordinación creciente entre los órdenes administrados por los Estados dentro del reino de su “metasoberanía”. Sin prisa, pero de manera implacable, se promovía un principio nuevo de integración supraestatal. La “escena global” se convertía en el teatro de la coexistencia y la competencia entre grupos de Estados, en lugar de entre todos éstos. Los dos superbloques supieron acercar a sus zonas de influencia a diversos Estados para hasta cierto punto controlarlos. En la era de los bloques, la no alineación, la negativa a pertenecer a uno de los superbloques, el aferrarse obstinadamente al principio de la soberanía suprema conferida al Estado aparecían como el equivalente de la ambigua “tierra de nadie” que los Estados

⁴ *Ibid.*, pp.118.

modernos combatieron con uñas y dientes, para poder quedarse con ella durante la era de su formación.

El más afectado por el cambio fue el papel del Estado. Las tres patas del “trípode de soberanía” han sufrido roturas irreparables. La autosuficiencia militar, económica y cultural, incluso la sustentabilidad del Estado dejó de ser una perspectiva viable. A fin de conservar su poder de policía para imponer la ley y el orden, los Estados tuvieron que buscar alianzas y ceder porciones crecientes de soberanía. Y cuando por fin se desgarró el telón, apareció un escenario desconocido. Aparecían nuevos Estados que, lejos de verse obligados a entregar sus derechos soberanos, buscaban activa y empecinadamente cederlos, suplicaban que les quitaran la soberanía y la disolvieran en las estructuras supraestatales. Viejas o nuevas naciones que escapaban de las jaulas federalistas en las cuales la recién fenecida superpotencia soviética las había encerrado contra su voluntad, ahora utilizaban su nuevo poder de decisión para buscar la disolución de su independencia política, económica y militar en el Mercado Europeo y la alianza de la OTAN.⁶

En estos días, ya no se espera de los nuevos Estados, ni de los más longevos en su situación actual, que realicen la mayoría de las funciones que antes se consideraban la razón de ser de las burocracias estatales nacionales. El control del “equilibrio dinámico” entre los ritmos de crecimiento del consumo y el aumento de la productividad ha quedado fuera del alcance de la abrumadora mayoría de los Estados soberanos. Las tres patas del trípode de la soberanía están rotas. Se podría decir que la rotura de la pata económica es la más rica en consecuencias. Perdida la capacidad de equilibrar las cuentas, guiados sólo por los intereses expresados políticamente por la población dentro de su área de soberanía, los Estados nacionales se convierten cada vez más en ejecutores y plenipotenciarios de fuerzas sobre las cuales no tienen la menor esperanza de ejercer algún control. Las instituciones interestatales y supranacionales que se han creado y pueden actuar con el consenso del capital global ejercen presiones coordinadas sobre todos los Estados para que destruyan sistemáticamente todo lo que pudiera desviar y demorar el movimiento libre del capital y limitar la libertad de mercado.⁷

⁵ Bauman, Zygmunt. *La Globalización. Consecuencias Humanas*, Brasil, FCE, 1999, pp.82-84.

⁶ *Ibid.*, pp.85-86.

⁷ *Ibid.*, pp.88-91.

Uno de los principales problemas del Estado-nación, dentro del nuevo orden mundial, se presenta en su potestad de recaudar impuestos y el control de esta facultad que constituyó los primeros elementos de la institucionalización del poder. Esta lógica se cuestiona hoy en tres sentidos: en primer lugar porque las personas emigran cada vez más para escapar al impuesto si son ricas; en segundo lugar para vender más cara su capacitación si tienen un talento particular; y por último para encontrar trabajo si son pobres. Esto aunado a la razón de que los capitales son a la vez móviles y escasos: el deseo de atraer capitales extranjeros hace difícil el control de los capitales nacionales, por la necesaria flexibilidad financiera.⁸

El impuesto ya no es una decisión soberana desde el momento en que ya no existe una necesidad territorial, que el lugar de la residencia y de la inversión ya no son un dato sino una opción, y que el valor añadido se forma de manera demasiado abstracta para que pueda asignarse su creación a un lugar preciso. Existen aún, ciertamente, extensos sectores de la actividad económica no liberados de los condicionamientos del territorio. Pero, tan pronto como pretende gravar las nuevas formas de la creación de la riqueza, el Estado nacional entra en competencia con el mundo entero y no puede impunemente exigir más impuestos que sus competidores en la carrera por el capital y el talento. Incluso donde él aún se cree soberano, el Estado nación debe plegarse a una nueva limitación que desnaturaliza, a través del impuesto, la relación que hasta entonces se establecía entre los ciudadanos y la nación. Un Estado no puede permitirse aumentar sus impuestos más allá del nivel de países comparables sin provocar la fuga al extranjero de los capitales. Esto significa, el empobrecimiento de los Estados nación y su incapacidad para financiar las prestaciones colectivas por medio del impuesto.⁹

En el contexto de un orden global altamente interconectado, muchos de los dominios tradicionales de actividad y responsabilidad estatal (defensa, gestión, comunicación, sistemas administrativos y legales) no pueden ser regidos sin recurrir a formas internacionales de cooperación. Los Estados han debido aumentar el nivel de integración política con otros Estados (por ejemplo, a través de redes regionales como la Unión Europea y la Organización de Estados Americanos). La nueva política global –que

⁸ Guéhenno, Jean-Marie. *El Fin de la Democracia: La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*, España, Paidós, 1995, pp.25-26.

⁹ *Ibid.*, pp.26-27.

implica, entre otras cosas, procesos de toma de decisiones multiburocráticos entre y dentro de las burocracias gubernamentales e internacionales, políticas inducidas por agencias y fuerzas internacionales y nuevas formas de integración multinacional entre los Estados- ha creado un marco dentro y a través del cual se redefinieron los derechos y las obligaciones, los poderes y las capacidades de los Estados.¹⁰

El Estado nacional moderno está cada vez más sumido en redes de interconexión regional y global penetradas por fuerzas supranacionales, intergubernamentales y transnacionales. Estos desarrollos desafían tanto a la soberanía como a la legitimidad de los Estados. Son un peligro a la soberanía porque la autoridad política de los Estados se ve desplazada y comprometida por los sistemas regionales y globales de poder, ya sean políticos, económicos o culturales. Y son un reto a la legitimidad del Estado porque, con la mayor interdependencia regional y global, los Estados no pueden suministrar bienes y servicios fundamentales a sus ciudadanos sin la cooperación internacional, y aun esta última puede resultar bastante inadecuada frente a problemas globales –desde el calentamiento global hasta los volátiles movimientos de los mercados financieros- que pueden escapar a la regulación política. En la medida en que la legitimidad política depende de la competencia y la capacidad para suministrar bienes a los ciudadanos, está sometida a una creciente presión.

Entrelazados con estas transformaciones políticas y legales están los cambios en el orden militar mundial. Pocos Estados, excepto quizá Estados Unidos y China, pueden hoy contemplar en solitario el unilateralismo o la neutralidad como estrategias creíbles de defensa. Las instituciones de seguridad global y regional han cobrado mayor protagonismo conforme ha ido desarrollándose una colectivización de la seguridad nacional. Pero no sólo se han hecho multinacionales las instituciones de defensa. También ha cambiado el modo de fabricación del armamento. Nos encontramos con un fuerte incremento en las concesiones, los acuerdos de coproducción, las operaciones conjuntas, las alianzas

¹⁰ Un ejemplo del declive de la eficacia de la soberanía estatal, lo podemos ver en que en el derecho internacional clásico, la tierra, el mar y el aire eran recursos legítimamente asignados a la autoridad soberana de los Estados, pero en 1967, se propuso un nuevo concepto como base legal de la apropiación y exportación de recursos: “el patrimonio común de la humanidad”. El principio quedó sancionado en dos importantes tratados, la Convención sobre la Luna y otros Cuerpos Celestes (1979) y la Convención sobre Derechos del Mar (1982). Inicialmente introducido como una manera de pensar el impacto de las nuevas tecnologías, que abrían la posibilidad de explotar recursos (del lecho marino, las estrellas y otros planetas) que escapaban a la jurisdicción nacional. Held, David. *Op. Cip.*, pp.118-138.

corporativas y la subcontratación. Esto significa que son muy pocos los países que pueden decir, en términos globales, que tienen una capacidad de producción militar completamente autónoma. Lo mismo puede señalarse en relación con las tecnologías civiles claves, como la electrónica, que son vitales para los sistemas avanzados de armamento y que son a su vez producto de industrias altamente globalizadas.¹¹

La paradoja y la novedad de la globalización de la violencia organizada es que la seguridad nacional hoy se está convirtiendo en un asunto colectivo o multilateral. Además, los Estados ya no tienen un monopolio de la fuerza, como demuestra el crecimiento del terrorismo transnacional y los sucesos del 11 de septiembre de 2001. Los ejércitos privados y la provisión privada de seguridad desempeñan un papel significativo en muchas regiones del mundo. Por primera vez en la historia, aquello que más hizo por dotar a los modernos Estados nación de un objetivo y un propósito, esto es, la seguridad nacional, y que ha estado en el corazón mismo de la moderna estabilidad tal como se ha entendido desde Hobbes, ahora sólo puede lograrse de forma efectiva si los Estados nación se unen y agrupan recursos, tecnología, inteligencia, poder y autoridad.

Por otra parte, se puede pensar que el lugar de la soberanía nacional ya no está garantizado, si tomamos como ejemplo el Tratado de la Unión Europea, acordado en la Cumbre de Maastricht de diciembre de 1991, en este tratado se propone incluso extender no sólo el alcance de la unión económica y monetaria sino también el marco de cooperación en materia de seguridad. Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los únicos centros de poder dentro de sus propias fronteras. Al crear una Comunidad de duración ilimitada, con sus propias instituciones, su propia personalidad y, sobre todo, con poderes reales debidos a una limitación de la soberanía o a una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han restringido sus derechos soberanos. Por otro lado, es importante tener en cuenta que los poderes de la Unión fueron constituidos mediante la “cesión voluntaria” de los Estados individuales de ciertas porciones de su soberanía, una cesión que, en realidad, ha contribuido a la supervivencia del Estado-nación europeo enfrentado al dominio de los Estados Unidos en las tres décadas que siguieron a la Segunda Guerra Mundial y a la emergencia del desafío económico japonés. Dentro de la Unión, la soberanía está ahora claramente dividida: se extinguieron las concepciones que

¹¹ Held, David y Anthony McGrew. *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden*

postulan a la soberanía como una forma de poder público indivisible, ilimitado, exclusivo y perpetuo, materializado dentro de un Estado nacional.¹²

Dentro de Europa es posible distinguir a la Unión Europea como una forma de regionalismo político, es decir, se trata de un grupo geográfico de Estados nación contiguos que comparten varios atributos comunes, que tienen niveles de interacción significativos y que disfrutan de una cooperación institucionalizada gracias a una estructura multilateral formal. La Unión Europea probablemente pueda describirse mejor no como un régimen internacional, ni como un Estado federal, sino como una red de Estados que implica una comunidad de soberanías. Los Estados miembros de la Unión Europea ya no son los centros exclusivos del poder dentro de sus propias fronteras. Como observó el Tribunal de Justicia Europeo, “al crear una Comunidad de duración ilimitada, que tiene sus propias instituciones, su propia personalidad y, de una manera más particular, poderes reales que se derivan de una limitación de la soberanía o de una transferencia de los poderes de los Estados a la Comunidad, los Estados miembros han limitado sus derechos soberanos”.¹³

Dentro de las instituciones de la Unión Europea, el Consejo de Ministros tiene una posición particularmente significativa puesto que tiene a su disposición poderosos instrumentos legales que le permiten formular y promulgar la política con un mínimo de responsabilidad democrática a nivel del Estado nacional. De todos estos instrumentos, las reglamentaciones son más notables, porque tienen condición de derecho, independientemente de cualquier negociación o acción adicional de parte de los Estados miembros. Las disputas alrededor de las interpretaciones y las aplicaciones nacionales de las reglamentaciones (o directivas) se pueden atender en el Tribunal de Justicia Europeo y el tribunal ha asumido un papel importante en la armonización del derecho dentro de la Unión. Además, con la aprobación del Acta Única Europea (1986), la unanimidad dentro del Consejo de Ministros ha sido reemplazada por una mayoría de votos calificados para un número significativo de áreas problemáticas. Aun cuando en este cambio están incorporadas ciertas salvaguardas para la soberanía nacional (las decisiones en cuanto a cuáles problemas se pueden decidir mediante una mayoría de votos se deben basar en la

Mundial, Barcelona, Paidós, 2003, pp.33.

¹² Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*, pp.143-144.

¹³ Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Transformaciones Globales. Política, Economía y Cultura*, México, Oxford University Press, 2002, pp.57-58.

unanimidad), es posible adoptar políticas a las cuales se oponen los gobiernos individuales. Por consiguiente, el lugar de la soberanía nacional ya no está garantizado.¹⁴

Sin embargo, no podemos afirmar que exista una crisis total del Estado-nación, pues si bien este ha sufrido un declive, los nacionalismos, la independencia territorial y el deseo de establecer, reconquistar o mantener la soberanía no parece haber disminuido del todo. Más aún, algunas de las crisis regionales no escapan a la pugna por la soberanía. Los problemas de Cisjordania y la Franja de Gaza y de los territorios de la ex Yugoslavia, por ejemplo no pueden ser pensados sin remitirse a la idea de autonomía soberana. Como señala Peter Evans, “estos procesos de la globalización ciertamente contribuyen a la percibida evaporación de la autoridad estatal, pero el Estado no es eclipsado por el simple hecho de que sea más dependiente del comercio. Los actores transnacionales poderosos pueden tener un interés en limitar la habilidad del Estado para reprimir sus propias actividades, pero ellos también dependen de un Estado capaz de proteger sus beneficios, especialmente aquellos de posesiones valiosas intangibles. En esta óptica, la persistencia de la centralidad institucional del Estado es más verosímil que un posible eclipse del Estado”.¹⁵

En la actualidad las comunidades y las civilizaciones políticas ya no pueden caracterizarse simplemente como “mundos separados”; están interconectadas y arraigadas en complejas estructuras de fuerzas, relaciones y movimientos que se sobreponen. Es posible observar cinco puntos dominantes para ayudar a caracterizar las relaciones cambiantes entre la globalización política y los modernos Estados nación. Todos indican un incremento en el alcance, la intensidad, la aceleración y el impacto de la globalización

¹⁴ Desde el fin de la Guerra Fría, ha ocurrido una significativa aceleración en la institucionalización de las relaciones regionales fuera de Europa: en América, en Asia-Pacífico y, en menor grado, en África. Pero las formas adoptadas por estos regionalismos son radicalmente diferentes del modelo de integración de la UE. De hecho, el resto del mundo ha rechazado en gran parte el modelo de la UE como algo que se deba emular directamente. A diferencia del principio westfaliano de la condición estatal soberano, el principio de Bruselas de una “soberanía mancomunada” ha encontrado muy poca resonancia. En vez de ello, fuera de Europa se ha desarrollado una forma de regionalismo más abierta. *Ibid.*, pp.58-60.

¹⁵ Los actores económicos más privilegiados en una economía de información global (eso es, compañías globales como Disney o Microsoft, cuyos objetos de valor toman la forma de ideas), no necesitan Estados más débiles, sino más fuertes, o al menos Estados que sean más sofisticados y activos que el tradicional Estado “guardián”, para asegurar sus beneficios. Evans Peter. “¿El Eclipse del Estado? Reflexiones Sobre la Estatalidad en la Época de la Globalización”, en: *Estado Constitucional y Globalización*, Miguel Carbonell y Rodolfo Vázquez, Compiladores, Porrúa/UNAM, México, 2001, pp.10-22.

política. Y todos señalan puntos importantes en cuanto al carácter de la evolución de la comunidad política democrática en particular:

1. En primer lugar, ya no se puede suponer que el lugar del poder político efectivo está en los gobiernos nacionales; diversas fuerzas y actores en el ámbito nacional, regional e internacional (principalmente empresas multinacionales) comparten el poder efectivo y lo intercambian.
2. En segundo lugar, la idea de una colectividad autónoma, ya no se puede ubicar significativamente dentro de las fronteras de un solo Estado nación. Algunos de los procesos y fuerzas más fundamentales que determinan la naturaleza de las oportunidades de vida dentro y por medio de las comunidades políticas ahora están fuera del alcance de los Estados nacionales. Por supuesto que persiste el sistema de las comunidades políticas; pero hoy en día se articula y se rearticula con complejos procesos y estructuras económicas, organizacionales, administrativas, legales y culturales que limitan y verifican su eficacia.
3. En tercer lugar, hay áreas y regiones significativas marcadas por lealtades entrecruzadas, interpretaciones en conflicto de los derechos y las obligaciones, estructuras jurídicas y de autoridad interconectadas, etc., que desplazan la noción de la soberanía como una forma ilimitada, indivisible y exclusiva del poder político. La actuación de los Estados en sistemas regionales y globales cada vez más complejos afecta tanto su autonomía (al alterar los costos y los beneficios de las políticas y al influir en los programas institucionales) como su soberanía (al cambiar el equilibrio entre las estructuras jurídicas y las prácticas administrativas nacionales, regionales e internacionales).
4. En cuarto lugar, el final del siglo pasado y el principio del siglo XXI está marcado por una serie significativa de nuevos tipos de "problemas fronterizos". Vivimos en un mundo donde las trayectorias de todos y cada uno de los países están más estrechamente entreteljadas que nunca. En el pasado, los Estados nacionales resolvían principalmente sus diferencias acerca de las cuestiones fronterizas buscando razones de Estado respaldadas, en última instancia, por medios coercitivos. Pero esta lógica del poder es singularmente inadecuada e inapropiada para resolver muchos de los problemas complejos, desde la regulación económica hasta la disminución de los recursos y la degradación ambiental, que generan una interconexión de los destinos nacionales.
5. En quinto lugar, las distinciones entre aspectos políticos internos y cuestiones externas, preocupaciones soberanas de un Estado nación y consideraciones internacionales ya no están bien definidas. Los gobiernos se enfrentan a problemas tales como las drogas, el sida, el empleo de recursos no renovables, la administración de los desechos nucleares, la difusión de armas de destrucción masiva y el calentamiento global, que no se pueden categorizar de una manera significativa en estos términos. De hecho, en todas las áreas principales de la política, la interconexión de las comunidades políticas nacionales en los flujos y procesos regionales y globales las hace tomar parte en una intensiva coordinación y

regulación transfronterizas. El espacio político para el desarrollo y la búsqueda de un gobierno efectivo y la responsabilidad del poder ya no son identificables con un territorio político delimitado.¹⁶

Aunado a estos cinco puntos nos encontramos con que en el competitivo mundo presente, los Estados nación ya no poseen la en apariencia inagotable fuente de recursos a la que recurrían para financiarse. En estos días, también ellos han de buscar ayuda en la economía mundial y han de realizar los cambios necesarios en los países de origen para que esa economía acepte su invitación. Son cuatro las características de la economía internacional que afectan y transforman al Estado nacional:

1. La “*inversión*” ya no esta sometida a limitaciones geográficas. En este momento, sea cual sea el lugar del mundo en que se asiente, si la oportunidad es atractiva, el dinero llegará a ella. Anteriormente el flujo transfronterizo de recursos tenía lugar, primordialmente, entre gobiernos o entre una agencia de préstamos internacional y un gobierno. Siempre había una capital y un ejército de funcionarios públicos, por lo menos en uno de los extremos de la operación. Ya no es así. Como en nuestros días la mayor parte del dinero que atraviesa fronteras es privado, los gobiernos no tienen por qué participar en ninguno de los dos extremos. Lo único que importa es la calidad de la oportunidad de inversión.
2. En segundo lugar tenemos que la “*industria*” tiene también una orientación mucho más global en la actualidad que la que tenía antes. En el pasado, preocupadas en todo momento por los intereses de los gobiernos de sus países de origen, las empresas llegaban a acuerdos con los gobiernos anfitriones en virtud de los cuales aportaban recursos y conocimientos para disfrutar de un acceso privilegiado de los mercados locales. Esto también ha cambiado. Las estrategias de las modernas corporaciones multinacionales ya no están inspiradas o condicionadas por razones de Estado, sino por el deseo –y la necesidad- de atender a los seductores mercados allá donde se encuentren, y de acceder a conjuntos atractivos de recursos, estén donde estén. Las ayudas financiadas por los gobiernos –las vacaciones fiscales que se concedían por invertir en tal o cual lugar- están perdiendo la importancia que pudieron tener como criterio de decisión.
3. El movimiento tanto de inversiones como de industrias se ha visto facilitado en gran medida por la “*tecnología de la información*”, que hace posible que hoy una empresa pueda operar en diferentes partes del mundo sin tener que construir un sistema empresarial completo en cada uno de los países en los que tiene presencia. Los diseñadores de productos de Oregon pueden controlar las actividades de una red de fábricas diseminadas por el área de Asia y el Pacífico. Por lo tanto, los obstáculos a la

¹⁶ Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton. *Transformaciones Globales...*, pp.62-67.

participación y las alianzas estratégicas transfronterizas se han reducido enormemente. Ya no hay que trasladar a un ejército de expertos; ya no hace falta formar a un ejército de trabajadores. La capacidad puede estar en la red y se puede poner a disposición de quien la necesite, prácticamente en cualquier lugar, cuando haga falta.

4. Por último, los “*individuos consumidores*” también han adoptado una orientación mundial. Gracias al mejor acceso a la información sobre los estilos de vida de todo el mundo, son mucho menos proclives a comprar –y están mucho menos condicionados por las presiones de los gobiernos para que se compren- productos americanos, japoneses o franceses por el mero hecho de sus relaciones nacionales. Los consumidores cada vez desean más productos, mejores y más baratos, vengan de donde vengan.¹⁷

En conjunto, la movilidad de estos cuatro factores hace posible que las unidades económicas viables de cualquier lugar del mundo reúnan todo lo que necesitan para desarrollarse. Ya no tienen que limitarse a recurrir a los conjuntos de recursos cercanos a su país de origen. Tampoco tienen que limitarse a depender de los esfuerzos de los gobiernos para atraer recursos de otros lugares del mundo y canalizarlos hacia los usuarios finales. Esto hace que la función tradicional de intermediación de los Estados nación sea innecesaria en buena medida. Como los mercados mundiales funcionan por su cuenta, los Estados nación ya no tienen que desempeñar el papel de creadores de mercado.

DEMOCRACIA Y GLOBALIZACION

En los últimos años una gran cantidad de países que han transitado de formas autoritarias de gobierno, han manifestado su adhesión hacia la fórmula democrática como la mejor. Ante el eminente fracaso del “socialismo real” la pauta democrática ha mantenido su fortaleza frente a cualquier forma de gobierno. Entre 1974 y 1990 treinta países de Europa, Latinoamérica, Asia y África transitaron de diversas formas de gobiernos autoritarios hacia la democracia. Todos ellos implicaron, de alguna forma, semejanzas que los incluye en lo que Huntington a dado por llamar “tercera ola” de la democracia, cuyas características son: transiciones rápidas; éxito relativo; dependencia del desarrollo local, y se dieron tanto en el mundo industrial, en el socialista y en el Tercer Mundo.¹⁸

¹⁷ Ohmae, Kenichi. *El Fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello. 1997, pp.16-19.

¹⁸ La primera ola democrática, de acuerdo con la división de Samuel Huntington, se desarrolla entre finales el siglo XIX a mediados de los años veinte del siglo pasado. La segunda va desde el final de la segunda guerra

En la actualidad existen pocos Estados que no se denominen democráticos y no se adscriban formalmente a los principios democráticos liberales. Además, casi no hay una guerra que no se emprenda a favor de la democracia, los derechos humanos y la autodeterminación. Las dictaduras son consideradas como retrógradas y condenadas a su desaparición. La globalización del capital pareciera estar ligada a una ola universal de democratización, lo que para Hirsch queda asimilado en la fórmula “capitalismo igual a democracia”. Pareciera haberse generalizado que la democracia representativa, articulada a través de partidos políticos, y fundada sobre la base de la propiedad privada y la economía de mercado no tuviese alternativas. Y sólo a ella se alude cuando hoy se habla de democracia.¹⁹

La relación histórica, sumamente contradictoria, entre democracia y capitalismo, va rompiéndose a medida que el capitalismo se impone más globalmente. Cada vez queda más en evidencia que los sistemas democráticos nacional estatales existentes van perdiendo su finalidad política, incluso ahí donde aparecen más o menos consolidados y en condiciones de funcionar. Frente a una paulatina reducción de los márgenes de acción del Estado, nos encontramos con una pérdida de función de los parlamentos debido a la internacionalización de los procesos de decisión política y por el hecho de que contenidos políticos esenciales se fijan en sistemas de negociación más bien informales que tienen lugar entre las burocracias estatales y los grupos de poder predominantes en la sociedad. La creación de espacios económicos mayores, como la Unión Europea, impuesta por reacción a la globalización del capital, ha conducido a vigorizar las burocracias, organizaciones e instituciones supranacionales, que escapan en gran medida al control parlamentario y, por eso resultan interlocutores más fácilmente manejables de grupos de presión económicos y consorcios multinacionales. A nivel internacional los órganos parlamentarios o no existen o llevan mayormente una existencia marginal sin capacidad de influir como en el caso del

mundial hasta los años sesenta. La diferencia que Huntington propone para distinguir estas de la tercera ola es que en la primera, por ejemplo, no había dictaduras modernas, más bien la ola provocó la democratización de regímenes que iban desde los liberales hasta los monárquicos-autocráticos del siglo XIX localizados tanto en Europa como en el mundo anglosajón. En tanto, en la segunda ola, las democratizaciones surgieron de la victoria de los aliados de la segunda guerra mundial o de la descolonización por lo que el papel determinante lo constituyeron las potencias extranjeras, lo que trajo como consecuencia el retroceso de las dictaduras como resultado de la “democratización forzada” a la que se sometieron algunos países como los de América Latina. Huntington, Samuel P., “Democracy’s Third Wave”, en *Journal of Democracy*, Num. 2, primavera de 1991, pp.12-14.

parlamento Europeo. Esto va afectando cada vez más la pretensión de que los parlamentos sean órganos de representación del pueblo.²⁰

Asimismo los partidos políticos dejaron de ser instancias de consideración y mediación de intereses materiales para convertirse en máquinas propagandísticas, oligopólicas, rivalizando en condiciones limitadas de competencia y operando preferentemente a través de los medios de comunicación. En esto incide el proceso de globalización y con el fin de asegurar el posicionamiento capitalista, se esfuman los márgenes de acción política y, en particular, las posibilidades de hacer concesiones materiales, las cuales eran importantes presupuestos de los partidos políticos que apuntaban a la reforma social y el equilibrio abarcador de intereses. La creciente imposibilidad de acoger y atemperar desigualdades y conflictos sociales a partir de medidas distributivas compensatorias del Estado social ha destruido bases esenciales del sistema de partidos.

El proceso político democrático liberal ha adquirido el carácter de una estrategia de mercado orientada a la movilización electoral en condiciones de competencia limitada. En lo que respecta al contenido, este consiste cada vez más en transmitir a los afectados, de manera manipuladora, las decisiones tomadas en complejos de negociación burocráticos-capitalistas. Los partidos ven su labor, no en hacer política sino sobre todo en venderla. En ese sentido han asimilado a la perfección la transformación de la sociedad industrial en una sociedad de servicios. A medida que la política, similar a la economía, va tomando la forma de un mercado cerrado y controlado monopolícamente por empresas sumamente uniformes, que se dedican a maximizar ganancias o votos, puede hablarse de un paralelismo del desarrollo capitalista y el democrático. El aspecto común consiste en que los ciudadanos como consumidores aunque se los declare “soberanos”, tácticamente sólo pueden elegir entre una oferta de mercancías controlada monopolícamente. La democracia se reduce a una modalidad de competencia formal, que nunca estuvo tan lejos de la autodeterminación.²¹

El problema que se presenta a la democracia moderna, es que la interconexión regional y global desafía las formas nacionales tradicionales en que se resolvían las

¹⁹ Hirsch, Joachim. *El Estado Nacional de Competencia. Estado, Democracia y Política en el Capitalismo Global*, México, UAM-Xochimilco, 2001, pp.181.

²⁰ *Ibid.*, pp.182-184.

²¹ *Ibid.*, pp.191.

cuestiones clave de la democracia. Esta cuestión obedece a la idea de interconexión del mundo, en donde algunas de las políticas del Estado-nación pueden afectar a otro como puede ser el caso de la tala de bosques, la construcción de plantas nucleares en la frontera nacional, o variaciones en la tasa de interés de algún país que puedan afectar a otro por la interconexión de las economías. Las implicaciones de este hecho son considerables, no sólo para las categorías de consenso y legitimidad, sino también para todas las ideas clave de la democracia: la naturaleza del cuerpo político, el significado de la representación, la forma y el alcance adecuados de la participación política y la relevancia del Estado-nación democrático, enfrentado a las relaciones y restricciones del orden internacional, como garante de los derechos, las obligaciones y el bienestar de los ciudadanos.

Decisiones adoptadas por organizaciones cuasirregionales o cuasisupranacionales, como la Comunidad Europea (CE), la Organización del Atlántico Norte (OTAN) o el Fondo Monetario Internacional (FMI), disminuyen el espectro de decisiones al alcance de las mayorías nacionales. Por lo tanto, la idea de una comunidad que se gobierna a sí misma de forma efectiva y determina su propio futuro –una idea que constituye el núcleo de la comunidad democrática misma- es hoy en día altamente cuestionada y problemática.

Existe en la actualidad una gran diferencia entre el desarrollo de rutas comerciales, operaciones militares y navales o la expansión mundial de los imperios del siglo diecinueve y, un orden internacional que reúne en estos momentos fuertes relaciones económicas regionales y globales que escapan al control de cualquier Estado particular, extensas redes de relaciones y comunicaciones electrónicas, que gracias a la utilización de la tecnología de la información, son instantáneas y transnacionales sobre las cuales los Estados ejercen escasa influencia; una vasta configuración de regímenes y organizaciones internacionales que pueden limitar el margen de acción de los Estados más poderosos. El desarrollo contemporáneo en el orden internacional conecta a la gente, a las comunidades y a las sociedades por vías altamente complejas y pueden, dada la naturaleza de las comunidades modernas, arrasar la distancia y las fronteras territoriales como barreras a la actividad socioeconómica.²²

²² Lo que distingue, precisamente a la sociedad moderna de sus predecesoras, son unos medios de comunicación plenamente desarrollados y una diferenciación funcional de grandes magnitudes, lo que Luhmann llama una “carga informativa lógicamente infinita”. Luhmann, Niklas. *Observaciones de la Modernidad: Racionalidad y Contingencia en la Sociedad Moderna*, Barcelona, Paidós, 1997, pp.30-41.

La globalización denota la expansión y la profundidad de las relaciones sociales y las instituciones a través del espacio y el tiempo, de forma tal que, por un lado, las actividades cotidianas resultan cada vez más influidas por los hechos y acontecimientos que tienen lugar del otro lado del globo y, por el otro, las prácticas y decisiones de los grupos y comunidades locales pueden tener importantes repercusiones globales. En consecuencia, la globalización puede ser considerada como “acción a distancia”. El proceso de globalización implica por lo menos dos fenómenos distintos. Primero, sugiere que muchas de las cadenas de actividad política, económica y social están adquiriendo dimensiones globales. Y, en segundo lugar, sugiere que ha operado una considerable intensificación de los niveles de interacción e interconexión dentro y entre los Estados y las sociedades.

Dentro del espectro de agencias y organizaciones internacionales se encuentran aquellas cuyo principal cometido es técnico: la Unión Postal Universal, la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Meteorológica Mundial y muchas otras. Estas agencias suministran extensiones de los servicios ofrecidos por los Estados nacionales. Puesto que sus tareas fueron precisamente delimitadas, han sido políticamente inobjetables. En el extremo opuesto se hallan las organizaciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Salud y la Cultura (UNESCO) y, por supuesto, la ONU misma. Referidas al manejo y la distribución de reglas y recursos, estos cuerpos han sido muy controvertidos y politizados. A diferencia de las agencias más pequeñas, de base técnica, estas organizaciones se instalan en el centro del continuo conflicto por el control de la política regional y global. Con el tiempo todas estas organizaciones se han visto favorecidas por cierto apuntalamiento de la autoridad que les ha conferido algunos poderes de intervención.

El mandato original del Fondo Monetario Internacional era asegurar la estabilidad monetaria en una economía abierta, sustituyendo al patrón oro, que había cumplido esa función de forma satisfactoria hasta la Primera Guerra Mundial. Tal cosa suponía que las intervenciones del FMI debían imponer ajustes a todas sus partes cuando sus balanzas de pago experimentaran déficits o superávits. Durante la primera fase de su existencia, el FMI dio la impresión de cierta eficacia en la medida en que ayudó a restablecer la convertibilidad de las monedas europeas (1948-1957) y, posteriormente, a lograr el ajuste de las economías europeas (1958-1966). A partir de 1967, sin embargo, el FMI no logró

mantener la estabilidad. A partir de la adopción del sistema general de monedas flotantes en 1973, puede decirse que la existencia del FMI se puso en cuestión, aunque la institución sobrevivió adoptando nuevas funciones: gestión de ajustes estructurales unilaterales en países en vías de desarrollo y, desde finales de la década de los ochenta, intervenciones en los países del bloque del Este para asegurar su reincorporación al sistema monetario internacional.²³

Las críticas que Samir Amin hace al FMI consisten en los siguientes cinco puntos:

1. El FMI, como el BM, fue concebido para proporcionar a Estados Unidos un control completo de sus intervenciones. Al rechazar la opción de un banco mundial central defendida por Keynes, EU prefirió una institución más débil, en situación de dependencia, a una que habría resultado más eficaz pero en la que Estados Unidos habría tenido que compartir la responsabilidad con otros países. De ahí que, pese a sus préstamos, los recursos del FMI siempre hayan sido escasos. El FMI quizás ha sido capaz de actuar como catalizador (por ejemplo, definiendo las reglas de condicionalidad) pero no ha podido ir mucho más allá.
2. A pesar de la lógica contenida claramente en su mandato inicial, el FMI no ha sido capaz de obligar a las grandes potencias capitalistas (en especial a Estados Unidos), aunque evidenciaran superávits o déficits, a realizar ajustes estructurales tan duros como los que impone a los países del tercer Mundo.
3. En sus relaciones con los países del Tercer Mundo, el FMI no ha perseguido el objetivo de prevenir niveles demasiado altos de endeudamiento, como los de los años setenta, y en consecuencia, reducir la deuda. Su tarea consiste en gestionar la deuda imponiendo ajustes estructurales diseñados con ese único propósito, pagar el servicio de la deuda, aun cuando sean perjudiciales para el crecimiento económico.
4. En sus nuevas relaciones con los países del bloque del Este, el FMI intenta acelerar la recuperación de monedas convertibles en un contexto de apertura máxima. La brutalidad extrema de las soluciones recomendadas por el Fondo ha sido obvia: la convertibilidad debió restablecerse en un año, mientras que en el caso de Europa occidental llegar a ese punto después de 1945 supuso un período de quince años.
5. Al cumplir todas estas funciones, el FMI no ha contado con autoridad real para definir sus objetivos. El Fondo se limita a ejecutar las estrategias definidas por el G7, estrategias basadas en el mínimo común denominador entre las posiciones de Estados Unidos, Japón y la Comunidad Europea.²⁴

Las operaciones del FMI tienen el propósito actualmente de suministrar recomendaciones técnicas, orientaciones económicas y préstamos financieros a las

²³ Amin, Samir. *El Capitalismo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 1999, pp.33-34.

economías con graves dificultades, especialmente las del mundo en desarrollo. A todo gobierno que pretenda obtener su ayuda financiera, el FMI le requerirá que restrinja la expansión del crédito, reduzca el gasto público, limite los salarios y los empleos en el sector público, devalúe su moneda y reduzca los programas de asistencia social. El proceso de toma de decisiones del FMI plantea serias dudas sobre las condiciones bajo las cuales una comunidad política es capaz de determinar sus propias medidas y su propio rumbo. Las cuestiones políticas que se plantean cuando se analizan el nivel y el alcance de la condicionalidad del FMI, también se presenta cuando se estudia el Banco Mundial. Como la principal institución internacional de promoción del desarrollo, el BM en los años ochenta quedó asociada de forma directa con las medidas de ajuste estructural y sectorial, exigiendo a los solicitantes el cumplimiento de estrictas normas de austeridad monetaria y fiscal, la mayor apertura de la economía al sector privado, la remoción completa de las protecciones domésticas contra las fuerzas de la economía internacional, y una mayor confianza en los mecanismos del mercado para la solución de los problemas productivos y distributivos. Más recientemente, la condicionalidad se ha extendido hasta incluir exigencias de “buen gobierno”, lo cual comprende respeto por los derechos humanos, mecanismos democráticos liberales de política y administración pública efectiva. Estas prescripciones a los créditos de promoción del desarrollo son vigorosamente respaldadas por la coalición dominante de los países industriales avanzados que ejercen el control efectivo de la política del Banco Mundial. Los derechos soberanos de los Estados son violados por las directivas políticas del Banco Mundial; éstas socavan el espacio político para la autodeterminación nacional.²⁵

El BM destina un tercio de sus recursos a los denominados programas de ajuste sectorial, el necesario complemento a las estrategias instituidas por el FMI al dictado del G7 y de la administración estadounidense. Y con todo, la historia del BM está estrechamente unida a la expansión del proyecto desarrollista del Tercer Mundo. En la reconstrucción Europea, Washington se apropió directamente del papel del Banco, mediante su gestión del Plan Marshall. El BM, siempre ha estado apegado a las decisiones estratégicas de Washington. El Banco nunca se ha considerado a sí mismo como una institución pública, en competencia o en conflicto potencial con el capital privado. Por el

²⁴ *Ibid.*, pp.34-35.

contrario, se ha autoconsiderado un agente cuya tarea es apoyar la penetración del capital en el Tercer Mundo merced a las transnacionales. Los costos de las operaciones del BM siempre han sido significativamente mayores que los de actuaciones semejantes emprendidas por autoridades nacionales o por agencias de ayuda bilaterales o multilaterales.

Muchas de las intervenciones del Banco Mundial no han traído los beneficios que se podrían esperar y por el contrario han favorecido al capital privado. Por ejemplo, en las intervenciones del Banco en el sector minero del planeta fueron directamente articuladas con las de las empresas transnacionales. El banco proporcionó garantías contra el riesgo de nacionalización y subvencionó indirectamente a las compañías mineras al hacerse cargo de proyectos de infraestructura (carreteras, electrificación, minas, trenes, puertos). En el sector agrícola, el Banco se ha centrado en destruir la autonomía del mundo campesino, acabando con la economía de subsistencia mediante su apoyo a formas de crédito orientadas a tal fin. En otros sectores, el BM ha realizado igualmente otras funciones significativas con el objeto de reforzar la integración dependiente de las economías del Tercer Mundo. Ha abierto los mercados a las exportaciones de crudo y ha alentado la dependencia del petróleo, algo que agrava el déficit comercial de muchos países. Ha promovido también la explotación de las selvas con fines exportadores, sin tomar en consideración los grandes daños producidos a la ecología o la devastación del país.²⁶

Por su parte el GATT y la OMC, instrumentos reguladores del comercio, constituyen la tercera dimensión del sistema de regulación junto con el FMI y el BM. Los principios que fundamentan su actuación son los de apertura y libre comercio: evitar la discriminación a favor de los productores nacionales y también la conducta agresiva por parte de los exportadores (*dumping*); reducir los aranceles y prohibir otras formas de restricción cuantitativa (formas abiertas como las cuotas y también prácticas desleales enmascaradas bajo regulaciones administrativas o sanitarias injustificadas).

Quienes apoyan el GATT y la OMC basan sus argumentos en la idea errónea de que el libre comercio favorece la expansión comercial y que dicha expansión alienta, a su vez, el crecimiento. La afirmación del GATT-OMC de que defiende la libre y justa competencia no se justifica, ya que más bien es una organización totalmente subordinada a las

²⁶ Held, David. *La Democracia y el Orden Global...*, pp.140-142.

transnacionales. Se encuentran a la sombra de la Cámara de Comercio Internacional, el club de las grandes transnacionales. No resulta sorprendente que el GATT-OMC ignore totalmente las cuestiones de desarrollo sostenible, que se circunscriben a debates que se celebran en otros foros. También ignora la cuestión medioambiental. Protestando, a expensas del futuro, de cualquier regulación de la industria minera. La desregulación que recomienda el GATT-OMC sólo pretende beneficiar a los monopolios transnacionales reduciendo a cero el espacio en que los Estados, y particularmente los Estados del tercer Mundo, pueden ejercer su gestión.²⁷

El tipo de globalización, llevado a cabo por el Banco Mundial, el FMI, los Estados líderes, las empresas transnacionales y las elites políticas ha sido llamada por algunos autores como Brecher, Brown Childs y Cutler: “globalización desde arriba” (*globalization from above*), quienes critican que este tipo de globalización que promete la prosperidad económica, pero a la vez incrementa la polaridad entre ricos y pobres y que también retoma la bandera democratizadora, una bandera que supuestamente da control a la población en condiciones reales de su vida diaria, pero que sin embargo, el resultado de esa “falsa democratización” no es otra cosa más que la marginación y la pobreza; la bipolaridad a la que está sometida el mundo en el sentido de que la radicalización desde arriba equivale a una polarización entre regiones (Norte vs. Sur) y por lo tanto una masiva migración de los países pobres a los ricos.²⁸

En cambio, frente a la “democratización desde arriba” estos autores proponen una “democratización desde abajo”, (*globalization from below*), esta resulta mayormente legítima a los ojos de la población en general pues demanda a través de las comunidades sus derechos a la nutrición, el medio ambiente, la democratización local, nacional, de las instituciones políticas transnacionales y la pacificación en centros de conflicto. Los actores que figuran en este tipo de globalización son sujetos sociales internacionales que suelen llamarse de diferentes formas desde las organizaciones a favor del medio ambiente Green Peace, Amnistía Internacional, movimientos feministas, movimientos a favor de los derechos humanos, organismos no gubernamentales, movimientos políticos y religiosos,

²⁶ Amin, Samir. *Op. Cit.*, pp.40-41.

²⁷ *Ibid.*, pp.43-47.

²⁸ Brecher, Brown Childs, y Cutler. *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993, pp.30-55.

son una serie de actores que vienen a formar parte de una pluralidad internacional de nuevos sujetos sociales así como movimientos que nacen a nivel nacional y se extienden hasta llegar a una solidaridad global, facilitado por la introducción de mecanismos tales como la nueva tecnología comunicativa, redes de información y una serie de innovaciones tecnológicas que facilitan la acción social y política de los ciudadanos activistas del mundo. Así el nivel que los movimientos sociales dan a la democracia se traduce en un reclamo generalizado de la ciudadanía por mayor participación en la toma de decisiones fuera del ideal clásico del Estado-nación democrático.²⁹

Dentro del nuevo sistema global, los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes. Así, la globalización del mercado de capitales, de los mercados de mercancías y de las cadenas de producción, hacen cada vez más difícil que los Estados nacionales puedan ejercer una política económica efectiva. Como reacción, los Estados han iniciado la construcción de instituciones políticas o parapolíticas supranacionales que correspondan al ámbito de operación global de los flujos financieros y las empresas multinacionales, como son el caso de la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El reconocimiento por parte de los Estados nacionales de su incapacidad de resolver por sí solos los problemas esenciales de la economía y de las relaciones políticas internacionales vacía cada vez más de contenido a las instituciones nacionales, convirtiéndolas en mecanismos intermedios de una maquinaria más compleja y de ámbito superior, alejándolas por tanto de su función de representación directa de los ciudadanos de sus territorios.

SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN Y GLOBALIZACIÓN

Desde la introducción de la imprenta mecánica en la Europa de la segunda mitad del siglo quince, las tecnologías mecanizadas de comunicación labraron la formación de las

²⁹ *Ibid.*

identidades políticas. Extendieron el espectro y el alcance de la reflexividad individual y contribuyeron a la creación de fuentes colectivas de información, en la esfera económica, política y cultural, a las cuales las personas podían recurrir a pesar de hallarse físicamente separadas unas de otras. En la actualidad y gracias a los alcances de la tercera revolución tecnológica estos procesos de interconexión se han acelerado profundamente.

La tercera revolución industrial apareció inmediatamente después de la segunda guerra mundial y es en la actualidad cuando empieza a tener un impacto significativo en cómo la sociedad organiza su actividad económica. Adecuadamente programadas, estas nuevas máquinas pensantes, las computadoras y sus avanzados “software”, son capaces de realizar funciones conceptuales, de gestión y administrativas y de coordinar el flujo de producción, desde la propia extracción de materias primas hasta el “marketing” y la distribución de servicios y productos acabados. La transición hacia una sociedad de la información con una reducida mano de obra es la tercera y última etapa de un gran cambio en los paradigmas económicos marcados por la transición desde las fuentes renovables a las no renovables de energía y desde las fuentes biológicas de poder a las mecánicas.³⁰

Para Hardt y Negri la sucesión de paradigmas económicos registrada desde la Edad Media como un proceso dividido en tres etapas claramente diferenciadas, definidas por el sector de la economía dominante en ese período: el primer paradigma es aquel en el que la agricultura y la extracción de materias primas dominan la economía; en el segundo, la industria y la fabricación de bienes durables ocupan la posición privilegiada; y en el tercer paradigma, que es el actual, la provisión de servicios y el manejo de la información constituyen la médula de la producción económica. La posición dominante pasó así de la producción primaria a la secundaria y de ésta a la terciaria. La modernización económica implica el paso del primer paradigma al segundo, del dominio de la agricultura al de la industria. La modernización significó por lo tanto industrialización. Podríamos decir que el

³⁰ En la primera revolución industrial el vapor se empleó para abrir minas de metales, producir textiles y fabricar un amplio abanico de productos que, en épocas anteriores, habían sido fabricados a mano. La segunda revolución industrial se produjo entre 1860 y la primera guerra mundial. Al igual que lo que ocurrió con la revolución del vapor, el petróleo, la electricidad y los inventos que acompañaron la segunda revolución industrial continuaron transfiriendo el peso de la actividad económica del hombre a la máquina. Con la tercera revolución industrial se ha implementado el término “inteligencia artificial”, que quiere decir en general que es “el arte de crear máquinas que realizan funciones que requieren inteligencia cuando la gente las lleva a cabo”. Con ello las computadoras asumen una serie de tareas cada vez más complejas y que, a la vez, cambian de raíz nuestros conceptos de individuo y sociedad. Rifkin, Jeremy. *El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de Una Nueva Era*, México, Paidós, 1996, pp.85-87.

paso del segundo paradigma al tercero, del dominio de la industria al dominio de los servicios y la información, es un proceso de informatización. Mientras el proceso de modernización industrial se caracterizó por una migración de la fuerza laboral de la agricultura y la minería (el sector primario) a la industria (el secundario), el proceso de informatización se manifiesta a través de la migración de la industria al sector de los servicios (el terciario), un desplazamiento que se ha estado experimentando en los países capitalistas dominantes desde comienzos de la década de 1970.³¹

La primera consecuencia geográfica del tránsito de una economía industrial a una economía informática es la descentralización radical de la producción. Los procesos de modernización y el pasaje al paradigma industrial provocaron la intensa aglomeración de las fuerzas productivas y migraciones masivas de mano de obra hacia los centros que se convirtieron en ciudades fábricas, como Manchester, Osaka y Detroit. La eficiencia de la producción industrial masiva dependía de la concentración y la proximidad de los elementos para poder crear el área fabril y facilitar el transporte y la comunicación. Pero la informatización de la industria y el creciente dominio de la producción de servicios han hecho que tal concentración de la producción ya no sea necesaria. El tamaño y la eficiencia ya no se relacionan de manera lineal; en realidad, la producción en gran escala en muchos casos ha llegado a ser un obstáculo. Los adelantos en las telecomunicaciones y en las tecnologías de la información hicieron posible una desterritorialización de la producción que dispersó efectivamente las fábricas y evacuó las ciudades fábrica. La comunicación y el control pueden ejercerse eficientemente a distancia y, en algunos casos, los productos inmateriales pueden transportarse a través del mundo con una demora y un gasto mínimos. Hoy es posible coordinar varias instalaciones de producción diferentes para que produzcan simultáneamente una sola mercancía de modo tal que las fábricas pueden dispersarse en diversas locaciones.³²

³¹ El sector de los servicios abarca una amplia gama de actividades que van desde los cuidados de la salud, la educación y las finanzas hasta el transporte, el entretenimiento y la publicidad. La informatización no significa que la producción industrial vaya a dejarse de lado, ni siquiera que cese de tener un papel muy importante, incluso en las regiones más dominantes del planeta. Del mismo modo que los procesos de industrialización transformaron la agricultura y la hicieron más productiva, la revolución informática transformará la industria al redefinir y rejuvenecer los procesos de fabricación. Hardt, Michael y Antonio Negri. *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 261-266.

³² *Ibid.*, pp.273-275.

En la época de la organización fordista de la producción industrial masiva, el capital estaba circunscrito a un territorio específico y, por lo tanto, obligado a tratar contractualmente con una población laboral limitada. La informatización de la producción ha tendido a liberar al capital de toda limitación territorial y de negociación. Hoy el capital puede retirarse de la negociación con una población local dada trasladando su producción a otro punto de la red global o puede sencillamente emplear su capacidad de hacerlo como un arma de negociación. Poblaciones laborales completas, que habían gozado de cierta estabilidad y cierta fuerza contractual, se hallaron sumergidas en situaciones de empleo cada vez más precarias. Una vez que se debilita la posición de la fuerza laboral, la producción en red puede volver a aplicar antiguas formas de trabajo no garantizado.

Las multinacionales buscan ubicarse en lugares en donde puedan obtener grandes ganancias. Como es el caso de Bangalore en la India. En ninguna parte del mundo existe un contraste entre la tecnología del futuro y las prácticas fabriles del pasado como el que se puede observar en Bangalore. Empresas de ámbito global como IBM, Hewlett-Packard, Motorola y Texas Instruments se reúnen en esta ciudad. En un país caracterizado por la pobreza y la preocupación social, Bangalore es “una isla de cierta influencia y de clara estabilidad social”. Esta ciudad india se ha convertido en la Meca de la tecnología informática para las empresas multinacionales dedicadas al mundo de la electrónica y de la computación, deseosos de fundar sucursales cerca de nuevos mercados florecientes.³³

Además, las redes computarizadas y las tecnologías de las comunicaciones propias de los sistemas de producción actuales permiten controlar más extensamente el desempeño de los trabajadores desde una locación central, remota. La centralización del control se advierte más claramente cuando se la considera en una perspectiva global. La dispersión geográfica de la fabricación creó una demanda de administración y planificación cada vez más centralizadas y de una nueva centralización de productores de servicios especializados, especialmente de servicios financieros. Los productores de servicios financieros y de servicios relacionados con el comercio, concentrados en unas pocas ciudades clave (como Nueva York, Londres y Tokio) administran y dirigen las redes globales de producción. Como un desplazamiento demográfico masivo, entonces, la decadencia y evacuación de las ciudades industriales dio paso a la creación correspondiente de las ciudades globales.

³³ Rifkin, Jeremy. *Op. Cit.*, pp.245.

El desarrollo de la actividad social, política y económica en el planeta, y la intensificación de las interacciones dentro de cada uno de estos dominios, estuvieron siempre fuertemente conectados con la invención y la difusión de los medios electrónicos modernos. La revolución en la microelectrónica, en la tecnología de la información y en las computadoras, ha establecido vínculos electrónicos mundiales prácticamente instantáneos que, al combinarse con los desarrollos tecnológicos de la televisión, los cables, el satélite y el transporte aéreo, transformaron radicalmente la naturaleza de las comunicaciones.

El desarrollo de nuevos sistemas de comunicación crea un mundo en el cual las particularidades de cada lugar y la individualidad de cada persona están constantemente entrelazadas por redes de comunicación regionales y globales. Este tipo de redes ligadas por las tecnologías de la información son fundamentales para los desarrollos legales, organizacionales y militares que transforman las comunidades políticas modernas y el sistema de Estados en general. Por ejemplo, la extensión de relaciones diplomáticas y redes de cooperación militar, el desarrollo y la supervisión del derecho internacional, y el reconocimiento de la ONU como un foro de importancia, son todos procesos que recibieron el impulso de los nuevos sistemas de comunicación y todos dependen de ellos como medios para proseguir sus proyectos.

Las nuevas tecnologías de información permiten la articulación de procesos sociales a distancia, ya sea en las áreas metropolitanas (tele-trabajo, tele-compra, tele-información, tele-diversión), entre las regiones o entre los continentes. La globalización de la economía hace depender la riqueza de las naciones, empresas e individuos, de movimientos de capital, de cadenas de producción y distribución y de unidades-gestión que se interrelacionan en el conjunto del planeta, socavando por tanto la especificidad de un determinado territorio como unidad de producción y consumo. La articulación entre tecnología, economía, sociedad y espacio es un proceso abierto, variable e interactivo, parece claro que en la sociedad de la información lo global condiciona lo local y los flujos electrónicos estructuran la economía a partir de relaciones entre unidades espacialmente distantes.³⁴

Para Borja y Castells, hemos entrado en un nuevo tipo de sociedad que podría denominarse como *"la sociedad de flujos"*. Una sociedad en la que la base material de

todos los procesos esta hecha de flujos, en la que el poder y la riqueza están organizados en redes globales por los que circulan flujos de información. Dichos flujos son asimétricos y expresan relaciones de poder. Pero aún más importante es el poder de estos flujos: los flujos financieros, los flujos de tecnología, los flujos de creación de imagen, los flujos de información. La lógica de la sociedad de los flujos escapa con frecuencia a sus controladores, como los gobiernos que luchan por regular los mercados financieros.³⁵

Se plantea una clara disyuntiva entre la autoridad formal del Estado y el alcance espacial de los sistemas contemporáneos de producción, distribución e intercambio, cuyas operaciones con frecuencia limitan la competencia y la efectividad de las autoridades políticas nacionales. Aun cuando las Multinacionales tienen una clara base nacional, sus actividades están orientadas a maximizar su competitividad y rentabilidad internacionales. La implementación de tecnologías de la información y la automatización de la producción han hecho que las empresas multinacionales tengan un gran poder en condicionar a los diferentes Estados nacionales sobre las condiciones laborales que más les favorecen.

El final de la segunda guerra mundial trajo una ola de desorden laboral. Preocupados por la congelación salarial impuesta durante la guerra y ansiosos por recuperar el terreno perdido en la negociación colectiva debido a los planteamientos de ausencia de huelgas mientras duró el conflicto, el movimiento laboral organizado empezó a retar a las direcciones de las empresas en un amplio frente. Entre 1945 y 1955 los Estados Unidos experimentaron más de 43.000 huelgas en lo que puede considerarse como la mayor ola de confrontaciones entre las empresas y la clase obrera en la historia industrial. La dirección de las empresas estaba cada vez más preocupada porque los trabajadores invadían, de forma organizada, lo que había sido su terreno de actuación tradicional. Temas relacionados con la contratación y el despido, las promociones, las actuaciones disciplinarias, los beneficios sociales y los aspectos derivados de la seguridad y la higiene en el trabajo fueron, poco a poco, introducidos en los procesos de negociación colectiva en cada uno de los diferentes sectores industriales. Amenazados por la creciente intensidad en las demandas laborales y determinados a mantener su amplio control sobre los medios de producción, los gigantes industriales americanos se volvieron hacia las nuevas tecnologías de la automatización

³⁴ Borja, Jordi y Castells, Manuel. *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, España, Taurus, 1997, pp.11-12.

³⁵ *Ibid.*, pp.29-30.

tanto para quitarse de encima a los trabajadores reivindicativos como para afianzar la productividad y los beneficios. La nueva estrategia empresarial tuvo éxito. Con la introducción de los sistemas de cómputo directamente en las plantas de fabricación. Los nuevos planteamientos relativos a la automatización a través de computadoras fueron denominados control numérico. Éste es el que da las instrucciones a una máquina-herramienta sobre cómo producir una pieza. Desde el punto de vista de la gestión, el control numérico aumenta sensiblemente la eficiencia y la productividad mientras que, al mismo tiempo, disminuye las necesidades de mano de obra en la planta de fabricación.³⁶

Las empresas multinacionales, deseosas de mantenerse flexibles y activas frente a la competencia global, optan cada vez más por contratar trabajadores eventuales, con la finalidad de poder responder con rapidez a las fluctuaciones del mercado. El resultado es un incremento en la productividad y una mayor inseguridad del empleo en todos los países del mundo. En cada economía avanzada, las nuevas tecnologías y las nuevas prácticas directivas desplazan trabajadores, creando una masa laboral en la reserva. La pérdida de puestos de trabajo en la industria en general se debe, en gran parte a la introducción de nuevas tecnologías que permiten ahorros en mano de obra o en tiempo de proceso y, también, a la reestructuración de los modos de producción siguiendo patrones ya puestos en práctica en los Estados Unidos y Japón.

Para Ulrich Beck, los problemas actuales de la sociedad del trabajo se encuentran dentro del marco de una economía política de la inseguridad (o de la economía política de la sociedad de riesgo mundial), la cual se caracteriza principalmente por cinco puntos:

1. En la economía política de la inseguridad, el nuevo juego (y declive) del poder se expresa entre unos agentes vinculados a un territorio (gobiernos, parlamentos, sindicatos) y unos agentes económicos desvinculados de todo territorio (el capital, las finanzas y el comercio).
2. En esto se basa la impresión de que el margen de maniobra de los Estados se reduce al dilema de o bien “pagar” la creciente pobreza con un mayor índice de desempleo (como ocurre en la mayoría de los países Europeos) o bien tolerar un índice escandaloso de pobreza a cambio de algo menos de desempleo (como ocurre en Estados Unidos).
3. Esto está relacionado con el hecho de que la sociedad laboral se acerca a una crisis a medida que las personas son sustituidas por tecnologías inteligentes. La creciente

³⁶ Rifkin, Jeremy. *Op. Cit.*, pp. 92-93.

tasa de desempleo no se puede seguir achacando a crisis económicas cíclicas, sino a los éxitos de un capitalismo tecnológicamente avanzado. Esto significa también que ha fracasado el viejo instrumental económico-político y que todo trabajo remunerado se ve amenazado por el miedo a su posible terminación o sustitución.

4. La economía política de la inseguridad describe con ello un efecto dominó. Lo que antes se complementaba y reforzaba de manera recíproca (pleno empleo, pensiones más seguras, elevados ingresos fiscales, márgenes de maniobra de la política estatal) se ve ahora en recíproco peligro: el trabajo se torna precario, los cimientos del Estado asistencial se vienen abajo; las biografías personales se tornan frágiles; la pobreza de la vejez se programa anticipadamente; de las arcas vacías municipales no se puede sacar dinero para financiar el volumen cada vez más hinchado de la asistencia pública.
5. Por su parte, las estrategias ortodoxas pasan a la defensiva. Los empresarios reclaman tener la capacidad de despedir más fácilmente a sus trabajadores. La flexibilidad laboral significa también que el Estado y la economía traspasan los riesgos a los individuos. Los contratos actuales son en su mayoría de corta duración y más fácilmente rescindibles o renovables.³⁷

Cuantas más relaciones laborales se desregularizan y flexibilizan más rápidamente se transforma la sociedad laboral en una sociedad de riesgo, un riesgo que no es calculable ni para el modo de vida de cada individuo ni para el Estado y la esfera política. Bajo el influjo de la economía política de la inseguridad se modifica también de manera drástica el aspecto general de la sociedad. Se están resquebrajando los fundamentos de la encomiada estatalidad asistencial y con ello de la democracia cotidiana, es decir, la imagen que tiene de sí la sociedad del trabajo fundada en un compromiso de clases institucionalizado. El capitalismo mundial al debilitar el conjunto de valores de la sociedad laboral en los países occidentales, resquebraja además la alianza histórica entre capitalismo, Estado nacional y democracia. El capitalismo de los propietarios, que no tiene otro objetivo que los beneficios esta produciendo un divorcio entre trabajadores, Estado y democracia.³⁸

La sociedad del riesgo, de la que habla Beck, describe una fase de desarrollo de la sociedad moderna en la que los riesgos, políticos, ecológicos e individuales creados por el impulso de innovación eluden cada vez más el control y las instituciones protectoras de la sociedad industrial. La sociedad del riesgo es un estadio de la modernidad en el que los

³⁷ Beck, Ulrich. *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 2000, pp.10-11.

³⁸ *Ibid.*, pp.11-13.

peligros producidos en el curso del desarrollo de la sociedad industrial se hacen predominantes. El acceso a la sociedad del riesgo se produce en el momento en que los peligros que la sociedad produce consecuentemente socava y/o anulan los sistemas de seguridad establecidos por el cálculo de riesgos existentes en el Estado. En contraste con los primeros riesgos industriales, los riesgos nucleares, químicos, ecológicos, entre otros, no pueden ser limitados ni en cuanto al tiempo ni en cuanto al espacio, no es posible exigir responsabilidades por ellos conforme a las normas establecidas de causalidad, culpa y responsabilidad legal. Y no pueden ser compensados ni es posible asegurarse contra ellos.³⁹

La sociedad industrial, que se ha transformado en una sociedad del riesgo a través de sus propios peligros sistemáticamente producidos, se inclina más allá del límite de lo asegurable. La racionalidad en la que se basa este criterio se deriva de la racionalidad que está en el núcleo de esta sociedad: la racionalidad económica. La sociedad del riesgo empieza donde los principios de cálculo de la sociedad industrial se sumergen y anulan en la continuidad de la modernización automática.⁴⁰

Dentro de este contexto de sociedad del riesgo, la posibilidad misma de llevar a cabo de forma exitosa las políticas nacionales, de un país que actúa solo, es decir, en la prosecución de sus objetivos económicos se encuentra reducida. Las medidas monetarias y fiscales de los gobiernos nacionales individuales suelen estar dominadas por los movimientos de los mercados financieros internacionales. Este factor, combinado con la dependencia de los niveles de empleo, inversión y rentas dentro de un país, de las decisiones de las compañías multinacionales sobre la ubicación de sus plantas, sugiere que

³⁹ Beck, Ulrich. *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, Siglo XXI, 2002, pp.113-120.

⁴⁰ Las amenazas incalculables de la sociedad preindustrial (peste, hambre, catástrofes naturales, guerras) se transformaron en riesgos calculables con la sociedad industrial en el curso del desarrollo del control racional instrumental que el proceso de modernización promueve en todas las esferas de la vida. En el curso de su expansión, esto no sólo es válido para la factibilidad de las capacidades de producción, ingresos fiscales, cálculo de los riesgos de exportación y consecuencias de la guerra, sino también para las vicisitudes de las vidas individuales: accidentes, enfermedades, muerte, inseguridad social y pobreza. Por consiguiente, y de forma simultánea, cada vez más áreas y preocupaciones de la sociedad que se consideraban naturales (tamaño de la familia, temas de educación, elección de profesión, movilidad, relaciones entre los géneros) se hacen ahora sociales e individuales, y por tanto se consideran susceptibles de exigencia de responsabilidades y sometidas a decisiones, y como tales son juzgadas y condenadas. Las instituciones de la sociedad industrial deben entenderse desde el punto de vista de cómo la sociedad puede calcular y exigir responsabilidades por las consecuencias autoproducidas y de cómo pueden hacerse controlables sus conflictos, el cambio actual a una sociedad del riesgo representa una pérdida de los riesgos calculables característicos de la sociedad industrial. *Ibid.*, pp.118-121, 139.

la capacidad de un gobierno para implementar de forma efectiva estrategias macroeconómicas independientes está, cuando menos, fuertemente limitada.

Las nuevas tecnologías tienen un profundo impacto, además de incrementar el desempleo, sobre las operaciones de los mecanismos financieros. El impacto puede ser descrito al menos en cuatro sentidos: *Primero*, todo el planeta puede disponer de la información de todos los centros financieros del mundo en tiempo real. *Segundo*, la tecnología ha enlazado a los países más importantes y a los principales centros financieros y bancarios del mundo a través de una red integrada. *Tercero*, la tecnología hizo posible la creación de un mercado mundial, sistemáticamente integrado y altamente eficiente, capaz de confrontar acreedores y deudores, combinar recursos y repartir riesgos en base a una escala internacional, sin tener en cuenta las fronteras nacionales. *Finalmente*, la tecnología dio lugar a una gran cantidad de innovaciones o productos nuevos, especialmente para compensar eventuales cambios en las tasas de interés y de cambio.

Los controles y regulaciones nacionales verán muy limitada su efectividad si son incongruentes con las condiciones internacionales. Las medidas económicas deben ser compatibles con los movimientos de capital regionales y globales, a menos que el Estado nacional quiera arriesgarse a sufrir graves desbarajustes entre sus objetivos y los flujos de la economía internacional. Hoy en día resulta mucho más difícil a los Estados intervenir y manejar sus economías ante la división global del trabajo, la ausencia de controles sobre el capital y la operación de los mercados financieros internacionales.

El núcleo de la estructura del sistema de Estados nación puede ser caracterizado por una fuerte tensión entre la consolidación de su operar administrativo y la legitimidad democrática dentro de las fronteras del Estado y la implementación de una política de poder fuera de esas fronteras. La creciente implicación de los Estados en redes regionales y globales, particularmente durante la segunda mitad del siglo veinte, alteró la magnitud y el alcance de su autoridad y su soberanía. La intensificación de las interconexiones regionales y la proliferación de relaciones globales plantean importantes interrogantes referidos, por un lado, a la aptitud de los Estados para resolver efectivamente las demandas provenientes de las fuerzas transnacionales y, por el otro, a la actuación eficiente de los Estados ante la gran cantidad de personas por ellos afectadas.

La internacionalización de la producción, las finanzas y otros recursos económicos erosionan inexorablemente la capacidad de un Estado nacional para controlar su propio futuro democrático. El ritmo del cambio tecnológico y económico implica, que las regulaciones y los controles sustantivos corran el riesgo de la obsolescencia inmediata. Por consiguiente, es posible decir que se registra una brecha entre la idea de la comunidad política que determina su propio futuro y la dinámica de la economía política contemporánea.

El crecimiento en el desempleo continuará contaminando la economía global, acabando con la capacidad de los Estados nacionales para gestionar, de forma efectiva, sus propios asuntos domésticos. La globalización de la economía de mercado y la automatización de la agricultura, de los procesos productivos y de los servicios están cambiando rápidamente el marco político de cada país.

CAPITULO VI

LAS INTEGRACIÓN POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de integración europea, no constituye un fenómeno de origen reciente; comprende una larga y compleja historia que, aproximadamente a medio siglo de su iniciación formal, representa la forma más avanzada de integración multisectorial con vocación para actuar tanto en los ámbitos económico, sociales y políticos como en el de los derechos de los ciudadanos y de las relaciones exteriores de los Estados miembros. En este capítulo nos enfocaremos principalmente a los aspectos políticos e institucionales de la integración europea.

Por lo que respecta al sistema normativo que soporta el andamiaje comunitario, éste se encuentra conformado por disposiciones jurídicas de carácter supranacional cuyo sustento consiste en la cesión a favor de la Unión Europea del ejercicio de determinadas competencias soberanas de los Estados miembros, los cuales, a través de sus mecanismos constitucionales propios, han autorizado y ratificado la celebración de tratados tendientes a atribuir a las organizaciones e instituciones comunitarias dichas potestades.

La Unión Europea goza de facultades normativas, por lo que, en estos términos y con base en su naturaleza supranacional, las disposiciones jurídicas emanadas de las instituciones Europeas resultan vinculantes para los Estados miembros. Por otra parte y atendiendo a la naturaleza de cada acto normativo, sus disposiciones podrían requerir, en ciertos casos, de una transposición por parte de las autoridades nacionales respectivas, mientras que, en otros casos, un acto normativo comunitario resultará directamente aplicable sin necesidad de la emisión de normas de transposición por parte de dichas autoridades nacionales. El grado de desarrollo que presenta el sistema de integración europea, ubica a dicho sistema como un caso único a partir de una realidad mundial caracterizada por la constante celebración de acuerdos tendientes a la apertura de los mercados nacionales y la integración política en el contexto de una economía global.

LA CONSTRUCCIÓN POLITICA DE LA UNIÓN EUROPEA

El proceso de integración europeo surge de los escombros de la Segunda Guerra Mundial y dentro de un contexto internacional caracterizado por la hegemonía que, tras una determinante participación para la conclusión y solución del conflicto armado, alcanzaron los Estados Unidos de América y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

El objetivo de fundar una organización que permitiera, según la expresión de los tratados constitutivos de la Unión Europea, una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa requería de una garantía de paz duradera que, a su vez, constituyera un punto de partida para la reconstrucción y desarrollo de un continente cuyos cimientos se habían desmoronado. Así, en un discurso pronunciado en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, Winston Churchill sostuvo que la unidad Europea sólo sería posible en la medida que una reconciliación franco-alemana la sustentara. Adicionalmente, el primer ministro inglés señaló que “bajo la dirección y en el cuadro de la organización de las Naciones Unidas, debemos recrear la familia europea en un marco regional que quizá se llamará los Estados Unidos de Europa”.¹

Durante los años cuarenta se dieron numerosos proyectos e iniciativas tendentes a la unificación europea, muchos de ellos impulsados por los Estados Unidos, quienes desconfiando de la URSS, deseaban crear –ayudando a los europeos occidentales- un “cordón de seguridad” con Alemania y la Europa occidental en su frontera este. Los apoyos a Grecia y Turquía, la creación de la OCED (luego OCDE), el FMI, el Banco Mundial, etc., tuvieron sin duda ese significado, y entroncaban con la lógica del enfrentamiento este-oeste. Como consecuencia de las negociaciones sobre los términos en que se promovería la recuperación europea, a partir de las cuales se originó una división del continente en razón de la influencia política y económica de dos sistemas antagónicos, el 5 de junio de 1947, el Secretario de Estado de los Estados Unidos, George Catlett Marshall, dio a conocer el Programa para la Recuperación Europea, más conocido como Plan Marshall, mediante el cual se establecía un mecanismo de asistencia financiera para aquellas naciones europeas que aceptaran participar en una institución encargada tanto de la gestión colectiva de los apoyos como de la elaboración de un programa de reconstrucción europea.

¹ Tamames, Ramón y Mónica López. *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1999, pp.36-41.

Este programa obedeció a cuatro razones fundamentales: la primera, Europa había sido un gran mercado para los productos norteamericanos, sin una Europa próspera, los Estados Unidos podrían haber sufrido una severa depresión económica; la segunda, sin la ayuda norteamericana las naciones de Europa occidental podrían haber utilizado métodos socialistas o comunistas para su reconstrucción, situación indeseable para las autoridades estadounidenses; la tercera, Europa occidental se encontraba abierta a la influencia de URSS, a la cual los Estados Unidos comenzaban a ver como su mayor rival, y cuarta, Alemania occidental, debía ser reconstruida como una barrera frente a la expansión soviética, adicionalmente, los temores europeos respecto del enemigo de la Segunda Guerra Mundial sólo podrían reducirse si los alemanes eran integrados en una Europa más amplia.²

El 9 de mayo de 1950, el ministro francés de Asuntos Exteriores Robert Schuman efectuó una célebre declaración por la que hacía pública la oferta de Francia a la República Federal de Alemania para la puesta en común de sus respectivas producciones de carbón y de acero, sobre una industria estratégica por su gran alcance económico y potencialmente militar. La “Declaración Schuman” pretendía, como objetivo inmediato, asentar las bases de la pacificación europea a través del acuerdo entre los dos grandes rivales continentales sobre la producción y comercialización del carbón y del acero. Por otra parte, la propia Declaración proclamaba abiertamente el objetivo mediano de una futura Federación Europea. El Plan Schuman, está inspirado en las ideas del político y financiero francés Jean Monnet, el cual pretendía la recuperación económica de Francia a partir del aumento sistemático de su producción y que, junto con los términos impuestos por el Plan Marshall para el otorgamiento de apoyos financieros, constituye el origen de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, órgano primigenio de la Unión Europea actual. Siguiendo con las negociaciones establecidas el Tratado de París fue firmado el 18 de Abril de 1951 el cual establecía por fin la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), el cual entra en vigor el 25 de julio de 1952, con la inclusión de seis Estados Europeos: Francia, Alemania,

² En 1948 se pone en marcha la Organización Europea para la Cooperación Económica (OCDE desde 1961). La OCEC, junto con el Plan Marshall, sentaba las bases de la recuperación europea sobre la que hipotéticamente podría fomentarse la integración del continente. Pretendía ser el organismo europeo operativo del Plan Marshall, como una organización intergubernamental para la cooperación, sujeto a las condiciones estadounidenses de coordinación del esfuerzo y reducción de aranceles para fomentar la reestructuración. Ahijado Quintillán, Manuel. *Historia de la Unidad Europea. Desde los Precedentes Remotos a la Ampliación al Este*, Madrid, Pirámide, 2000, pp.177-179.

Bélgica, Holanda, Luxemburgo e Italia. Gran Bretaña declinó participar en las negociaciones.³

El paso supranacional más importante que se da en ese momento es el de la creación de instituciones autónomas o independientes: la Alta Autoridad (precursor de la Comisión Europea), la Asamblea (predecesor del Parlamento Europeo), el Tribunal de Justicia, y el Consejo de Ministros, que representan a los seis Estados firmantes del Tratado de París. La CECA tuvo un cierto éxito rápidamente pero no el esperado, y más de tipo político que económico. En ese contexto se trata de crear la unidad en defensa, la llamada Comunidad Europea de Defensa (CED o Plan Pléven) la cual trataba de acelerar el rearme Alemán bajo control supranacional.

El Tratado de la CED fue firmado en París el 27 de mayo de 1952 por los seis estados miembros de la CECA. Sin embargo, el proyecto no logró el mismo apoyo que había cosechado la primera de las Comunidades Europeas, pues la integración de la defensa no era equiparable a la del carbón y el acero, sino que constituía un ámbito mucho más delicado y más próximo al núcleo último de soberanía estatal. Por otra parte, para decidir sobre el uso de ese ejército común se hacía necesario contar con una política exterior común, y una autoridad política integrada. El primer ministro italiano Alcide de Gasperi trató de solventar esta cuestión y propuso avanzar un paso más en la integración, creando una Comunidad Política Europea (CPE), una organización política, con una autoridad supranacional, para la formación de una política exterior común. A continuación, una Asamblea formada por parlamentarios de la CECA y del Consejo de Europa elaboró rápidamente un anteproyecto de Tratado CPE, de carácter federal, que fue presentada el 9 de marzo de 1953. Sin embargo, el proyecto de CPE quedó relegado cuando la Asamblea Nacional francesa rechazó el 30 de agosto de 1954 la ratificación del Tratado de la Comunidad Europea de Defensa. La CED y la CPE nunca llegaron a entrar en vigor.⁴

³ Dedman, Martin J. *The Origins and Development of the European Union 1945-95. A History of European Integration*, London, Routledge, 1996, pp.57.

⁴ Es importante destacar este antecedente de Unión Política Europea, dado que ya no habrá otra iniciativa similar del mismo nivel, y los ideales políticos —si existieron después— no se pondrían por escrito, no aparecen en los textos fundamentales y no serán, por tanto, compromisos vinculantes ni exigibles. Las ideas políticas estarán desde entonces desdibujadas, y las realizaciones, escasas, desperdigadas y poco conocidas. Habría que esperar cuarenta años hasta que el Tratado de Maastricht incorporara de nuevo el tema de la Unión Política y de Seguridad Común. Beneyto Pérez, José María y Belén Becerril Atienza. “El Proceso de Construcción de las Comunidades Europeas: De la CECA al Tratado de la Unión Europea”, Cap. 3, en: Ricardo M. Martín de

Fue el ministro de Asuntos Exteriores holandés Johan Willen Beyen quien tomó la iniciativa de proponer una unión aduanera como paso previo a una económica, lo que dio lugar a un memorándum conjunto de los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo). La negociación que vino después incluía el interés francés por la energía atómica, el político y diplomático de los alemanes entonces casi inexistente, y el del propio Monnet y sus colaboradores por los intentos supranacionales. El 1 de junio de 1955, el monasterio de San Doménico en Taormina, Messina, un grupo de representantes de los Seis, principalmente ministros de Asuntos Exteriores, pulieron la propuesta del Benelux, y a partir de una reunión en Val Duchesse recomendaron en el Informe Spaak un mercado común, un enfoque de integración y una agenda para la energía atómica, todo lo cual se convirtió después en los Tratados de Roma.

Hay un rápido avance en la integración económica, en 1956 y 1957 que condujeron a los dos Tratados de Roma: el de la Comunidad Económica Europea (CEE)⁵ y el de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), firmados el 25 de marzo de 1957, que después de su ratificación por los Parlamentos de los Seis entraron en vigor en 1958. De los dos Tratados, el de Energía Atómica (EURATOM) no sólo fue el de menor calado, sino que al final resultó un fracaso relativo. Monnet, al modo federalista, había concebido a Europa y sus Comunidades como un conjunto de reglas comunes, acción conjunta y un sistema institucional; pero tras su nombramiento en 1958 De Gaulle dejaría

la Guardia y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coordinadores). *Historia de la Integración Europea*, Barcelona, Ariel, 2001, pp.93-94.

⁵ El más importante de los dos Tratados de Roma por su trascendencia posterior y porque constituye uno de los pilares fundamentales del proceso de unificación europea es el de la CEE el cual en sus principios establece que la Comunidad Económica Europea tiene por objeto, mediante el establecimiento de un mercado común y el progresivo acercamiento de las políticas económicas de los Estados miembros, promover un desarrollo armónico de las actividades económicas en el conjunto de la comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, una elevación acelerada del nivel de vida y relaciones más estrechas entre los Estados que la constituyen. Además se determina que la acción de la CEE implica los siguientes puntos: a) La eliminación, entre los Estados miembros, de los derechos de aduana y de las restricciones cuantitativas en la entrada y salida de las mercancías, así como de las demás medidas de efecto equivalente; b) El establecimiento de una tarifa aduanera y de una política comercial comunes en relación con terceros Estados; c) La abolición, entre los Estados miembros, de obstáculos a la libre circulación de personas, servicios y capitales; d) la instauración de una política común en el campo de la agricultura; e) la instauración de una política común en el campo de los transportes; f) Un régimen que garantice que la competencia no quede falseada en el Mercado Común; g) Coordinar las políticas económicas de los Estados miembros y evitar desequilibrios en sus balanzas de pagos; h) La aproximación de las legislaciones nacionales para el funcionamiento del Mercado Común; i) La creación de un Fondo Social Europeo; j) La Fundación de un Banco Europeo de Inversiones; y k) La asociación de los países y territorios de ultramar para incrementar los intercambios comerciales. Palomares Lerma, Gustavo y Antonio Moreno Juste. *La Integración Política Europea*, Madrid, Pirámide, 1999, pp.19-20.

inmediatamente claro que sólo creía en una Europa de los Estados. Si la década de 1950 puede calificarse de nacimiento comunitario bajo protección e impulso estadounidense, la de 1960, con De Gaulle, acaso pudiera caracterizarse como de emancipación europea bajo impulso gaullista. De Gaulle dejó avanzar a la Comisión Europea en materias de agricultura y comercio, pero se inclinó cada vez más por dar forma a las instituciones de acuerdo con su visión.

En su regreso al poder en 1958 el general De Gaulle pensaba que el destino francés y de los países europeos estaba en una Europa unida, pero ésta debía construirse sobre lo que se podría llamar *preferencia comunitaria*, y no sobre el modelo norteamericano. La puesta en cuestión de la hegemonía estadounidense se llevó a cabo desafiando de algún modo el sistema financiero mundial basado en el dólar y el militar con el programa nuclear francés. La concepción gaullista, era la de una “Europa europea”, lo que implicaba el reconocimiento de las realidades históricas, culturales y lingüísticas de sus países componentes. Según De Gaulle, se trataba de un confederalismo cooperante más que un federalismo pleno. Por otro lado, la preferencia europea o comunitaria sería un espacio económico privilegiado para los consumidores y productores europeos, que dictaría sus propias reglas y tendría preferencias por sus producciones.⁶

La Comunidad Europea logró en la década de 1960 un fuerte crecimiento, una considerable prosperidad, alcanzando niveles de vida similares a los norteamericanos. Para el 8 de abril de 1965 se firma el Tratado de Bruselas el cual instituye un Consejo único y una Comisión única de las Comunidades Europeas.⁷ Tras la caída de De Gaulle en abril de

⁶ Se puede pensar que la visión de De Gaulle con respecto a la integración Europea se centraba principalmente contra la dominación Estadounidense, sin embargo, también iba en contra de la Unión Soviética, se trataba de limpiar o retirar la dominación de una visión ideológica definida por la Guerra Fría la cual había dividido a Europa en dos caminos. De Gaulle buscaba construir una visión alternativa que permitiera la independencia de Europa de las dos superpotencias, y para ello se basó en el supuesto de que Europa debía estar sustentada en Estados nacionales, indivisibles con una fuerte identidad como es el caso de la República Francesa. Stirk, Peter M.R., *A History of European Integration Since 1914*, London, Continuum, 2001, pp.162-164.

⁷ Se instituye un Consejo de las Comunidades Europeas (actualmente Consejo Europeo), el Consejo se constituye en el máximo poder político al sustituir al Consejo Especial de Ministros de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, al Consejo de la Comunidad Económica Europea y al Consejo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y se constituye en un poder único. Asimismo, se instituye una Comisión de las Comunidades Europeas (actualmente Comisión Europea) la cual es una de las principales instituciones gubernamentales de la Unión Europea al sustituir a la Alta Autoridad de la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, así como a las Comisiones de la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica en una sola institución. Palomares Lerma, Gustavo y Antonio Moreno Juste. *Op. Cit.*, pp.22-26.

1969, por un referéndum sobre las regiones, y pese a que su sustituto, Georges Pompidou, habló de cambio con la continuidad, su política significó la entrada prácticamente inmediata del Reino Unido, Dinamarca e Irlanda el 1 de enero de 1973. Para los gaullista – y Pompidou era uno de ellos-, el Reino Unido podría significar una ayuda en el contrapeso para oponerse a los excesos supranacionales de Monnet y sus seguidores, que controlaban la Comisión Europea en la época. Pero significó también, en los dominios lingüísticos, culturales y económicos, un verdadero caballo de Troya. Colocando a sus hombres en puestos clave de la negociación comercial internacional, los británicos consiguieron desde dentro lo que era más difícil a los norteamericanos desde fuera: dismantelar la antedicha *preferencia comunitaria*.⁸

La década de 1970 estuvo principalmente marcada por los choques petrolíferos, la emergencia de la llamada tercera revolución industrial, y el estallido del Sistema Monetario Internacional. La fase expansiva de la posguerra había tocado a su fin y adicionalmente la primera crisis del petróleo en 1973 vino a sacudir a las economías occidentales, iniciándose un período de débil crecimiento, acusado aumento del desempleo, decaimiento del comercio mundial y aparición de sobrecapacidad productiva en todos los sectores, en especial en los sectores de la industria tradicional como el acero, el carbón, la construcción naval, el textil, automóviles, etc. Las nuevas condiciones cambiaron el telón de fondo sobre el que hasta entonces se había desplegado la Comunidad Europea y no dejaron de hacer sentir sus efectos, paralizándose transitoriamente el avance hacia fórmulas de integración más intensas en Europa.⁹ Comenzaban los años de la llamada euroesclerosis (una pretendida falta de competitividad y crecimiento de los socios comunitarios respecto de los Estados Unidos y Japón, que quería decir eventualmente “baja productividad, bajos beneficios, baja inversión”), así como el ajuste a las dificultades creadas por las alzas de los precios petrolíferos.

⁸ El ingreso británico bajo el gobierno conservador de Edward Heath, después de dos rechazos por parte de Francia en 1963 y 1967, obtuvo unas condiciones razonables, en primer lugar el mismo número de votos en el Consejo Europeo (10) que Alemania, Francia e Italia; Bélgica y los Países Bajos 5 votos; Dinamarca e Irlanda 3 votos y Luxemburgo 2 votos. A partir de ese momento el Reino Unido se convertirá en uno de los países principales del proceso de integración Europea, con una visión mucho más utilitarista y pragmática de la Unión, favoreciendo en mayor grado las relaciones intergubernamentales de los países miembros. Beneyto Pérez, José María y Belén Becerril Atienza. *Op. Cit.*, pp.103-105.

⁹ Montes, Pedro. *La Integración en Europa. Del Plan de Estabilización a Maastricht*, Madrid, Trotta, 1993, pp.32.

La principal iniciativa práctica en la década de los setenta para intentar atajar los problemas económicos fue la implementación del Sistema Monetario Europeo (SME) en 1979. Los objetivos del Sistema más o menos declarados en principio fueron establecer una suerte de moneda única en la práctica, al intentar dar estabilidad a las monedas componentes y ligarlas a través de paridades cruzadas, así como estrechar las bandas de fluctuación de las mismas lo más posible. Todo ello facilitaría el cálculo económico y las transacciones reales y financieras, aislando al sistema de la potencial erraticidad monetaria del resto del mundo y en defensa de la competitividad de sus miembros en los mercados mundiales. Su mecanismo de intervención cambiaria y la coordinación monetaria pretendían ser, adicionalmente, una muestra de la solidaridad paneuropea.¹⁰

El éxito generado por el proyecto europeo ocasionó que, tras arduas negociaciones para cada caso concreto, el número de Estados miembros de las Comunidades Europeas se ampliara con las incorporaciones de Grecia en 1981, y de España y Portugal en 1986. Como consecuencia de estas ampliaciones y con el objeto de impulsar el proceso de integración europeo, en 1986 inició la primera gran revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas que, buscando reflejar la redefinición que habían experimentado sus derroteros a partir de la nueva realidad europea, concluiría en enero de 1987 con la entrada en vigor del Acta Única Europea (AUE). El AUE implicó, la adecuación de los marcos jurídicos existentes frente a las necesidades de consolidar un mercado único de bienes, capitales y servicios, así como de garantizar un espacio europeo de libre circulación de personas.

El Acta Única Europea¹¹ significó una amplia revisión de los Tratados fundamentales. Su objetivo, en principio y declaradamente, era superar la pretendida

¹⁰ El SME ha sido una pieza básica de la política común de la Comunidad Europea, tanto porque estableció como regla la estabilidad de cambios y los mecanismos para sostenerla como porque forzó la convergencia de las políticas económicas y facilitó su aplicación en los países. El SME sirvió para aportar estabilidad monetaria a los países de la Unión, pero no impidió que las divergencias profundas que existen entre las economías comunitarias se tradujeran de vez en cuando en crisis financieras que obligaron a la revisión de las paridades dentro del sistema. *Ibid.*, pp.136.

¹¹ El Acta Única Europea fue adoptada e implementada mientras persistía la Guerra Fría, sus pasos iniciales se fueron tomando en 1984 y 1985, en esos momentos pocos observadores vieron con anticipación el rápido deshielo en las relaciones entre la Unión Soviética y los Estados Unidos. El advenimiento del fin de la Guerra Fría no debe ser considerado como un hecho casual en el papel que tomaría el nuevo renacer de la integración en Europa a mediados de los ochenta. El punto de vista en Europa en esos momentos, es que la Guerra Fría fue un factor que más o menos desestabilizó las condiciones de fondo del proceso de integración, pero que a pesar de ello, no fue un agente que precipitara un cambio total en dicho proceso de integración que se estaba

euroesclerosis, la supuesta falta de competitividad que se había intentado atajar en parte con la creación del SME, buscaba hacer la Comunidad Europea más política, lograr un ímpetu a través del Mercado Único y la liberalización que ello significaba, relanzar la integración supranacional, y superar la debilidad observada en el proceso de decisión. El Acta incluía provisiones importantes tanto políticas como institucionales, más una acción comunitaria medioambiental, temas monetarios, y de política industrial y tecnológica, entre otros. Su principal resultado fue el logro del Mercado Único.¹²

El Acta Única, desde el punto de vista económico, significó un nuevo paso en la internacionalización de las economías y los procesos productivos, acrecentando el comercio intracomunitario y acelerando las funciones y adsorciones de empresas. Desde el punto de vista político, representó una pérdida de autonomía de los Estados para definir y ejecutar sus políticas económicas. Socialmente, implicó el reforzamiento de un modelo dominado por las concepciones neoliberales, con un predominio del mercado y el debilitamiento de la intervención del Sector Público en las áreas social y económica.

El siguiente hecho trascendental en la historia de la Unión Europea fue la integración de las dos Alemanias 45 años después del final de la Segunda Guerra Mundial, fue uno de los sucesos geopolíticos más importantes del siglo XX, y marcará con mucho los acontecimientos en Europa, y no sólo en ella, hasta bien entrado el próximo milenio. La potente Alemania, en muchos sentidos, quedaba reconstituida, las circunstancias que propiciaron la reunificación en 1990 se dieron con inusitada rapidez, ya que en la primavera de 1989 la frontera occidental de Hungría se hizo permeable por primera vez desde hacía años. El muro de Berlín cayó en noviembre de ese año, y a finales de mes y sin consultar con sus socios y aliados comunitarios, el canciller Helmut Kohl lanzó un plan de diez puntos para la reunificación, ante este hecho Londres y París se mostraron suspicaces.

gestando. Keohane, Robert O. y Stanley Hoffmann. "Institutional Change in Europe in The 1980s", Cap. 1, en: *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, Editado por Robert O. Keohane y Stanley Hoffman. USA, Westview Press, 1991, pp.5.

¹² En el mercado único, los márgenes de actuación de los gobiernos para responder a los problemas económicos y sociales de sus respectivos países se vieron reducidos desde el momento en que los mercados nacionales no estaban resguardados por ninguna barrera y que la competencia regía de modo absoluto en todos ellos. Por otra parte, el Mercado Único promovió un espacio en el que la desregulación económica y social eran fundamentales para garantizar y afrontar la competencia. Es por ello que para Pedro Montes el Mercado Único convirtió en algo inexorable la política neoliberal, afirmando que "con la Europa del Mercado Único es como si la rueda de la historia girase hacia atrás: el liberalismo a ultranza que había dominado en la mayoría de los países en el siglo XIX volvía a escena en las proximidades del siglo XXI, con el agravante de ser más compulsivo por reaparecer a escala supranacional". Montes, Pedro, *Op. Cit.*, pp.126-127.

Mitterrand se reunió con Gorbachov para aconsejar mayor lentitud en la reunificación alemana. Las fronteras entre las dos Alemanias se abrieron ya de par en par el 9 de marzo de 1989, a lo que siguió una emigración masiva. Para febrero de 1990 el Gobierno Kohl propuso una unión entre las dos Alemanias, lo que fue aceptado por el nuevo Gobierno de coalición de la República Democrática Alemana después de la victoria conservadora en las elecciones de marzo: primero la Unificación Económica Monetaria y Social Alemana (GEMSU) y después una verdadera unión política. El Tratado de Unidad Alemana fue ratificado por los parlamentos respectivos en septiembre de 1990 y la República Democrática Alemana se integró formalmente en la *Bundesrepublik* el 3 de octubre de 1990. En diciembre se celebraron las primeras elecciones conjuntas libres desde 1932, por lo que la unificación política y económica completa tomó tan solo un año.¹³

El principal impulso para la elaboración de un nuevo Tratado aprobado en Maastricht en 1991, provino del deseo y la necesidad comunitaria de lanzar una unión económica y monetaria, pero los turbulentos finales de los años ochenta añadieron nuevas razones para ello; en concreto y muy especialmente, las implicaciones para el papel de Europa (y Alemania) en la nueva situación geopolítica y neoeconómica derivada del derrumbe del sistema comunista en el este de Europa. El Tratado de Maastricht representó un punto culminante para la conformación del SME. En 1990 se habían producido la abolición de los controles de cambios, la libertad de movimientos de capitales dentro de la Unión, que se sumaron a la libertad internacional de movimientos o la de algunos países miembros más liberalizados con el resto del mundo –por ejemplo, el Reino Unido, aspecto éste que tendría importancia luego respecto a la estabilidad a largo plazo del SME. En 1991 terminaron las negociaciones para la creación del Banco Central Europeo (una institución federal), así como la definición de las etapas condicionales necesarias para su efectivo funcionamiento a futuro. Adicionalmente, en el marco del Tratado de Maastricht, fue acordado el cambio de la denominación Comunidad Económica Europea (CEE) por la de

¹³ Con la reunificación de Alemania en 1990, la desintegración de la Unión Soviética en doce Estados soberanos en 1991 y la desintegración de Checoslovaquia en dos Estados en 1993 este nuevo dibujo del mapa de Europa ha sido, en gran parte un éxito notable, con la salvedad de la desastrosa desintegración de Yugoslavia. Emerson, Michael. *El Nuevo Mapa de Europa*, Madrid, Alianza, 1999, pp.289-290.

Comunidad Europea (CE), y se estableció un calendario para el establecimiento del “euro” como moneda única europea.¹⁴

El Consejo Europeo de Maastricht era el de la culminación de dos Conferencias Intergubernamentales paralelas, y el Tratado de la Unión Europea que resultó estaba basado en tres pilares: a) las actividades de las tres Comunidades Económicas (CECA, CEE, EURATOM); b) la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC); y c) los asuntos de Justicia e Interior. Aunque los dos últimos experimentaron un realce respecto a la situación anterior, aún retuvieron un enfoque de cooperación intergubernamental; es decir, ausencia de instituciones estables y significativas. Las negociaciones incorporaron el asunto con los países del sur de un Fondo de Cohesión y también se desarrollaron las políticas de protección al consumidor, la industrial y la de infraestructuras. Asimismo, se tocaron otros puntos, como la ciudadanía común, el Parlamento Europeo y otros. Para la preceptiva ratificación del Tratado se encontraron dificultades, quizá no esperadas, como la fuerte recesión de 1993 y el correlativo aumento del desempleo que trajo con ella y el problema sobre la credibilidad económica ante los ciudadanos.

En 1995 aumentó nuevamente el número de integrantes de la UE. Con la incorporación de Austria, Finlandia y Suecia, el total de Estados miembros llegó a quince. Tras esta última ampliación y con el propósito de lograr una mayor eficacia de las disposiciones que regulaban los objetivos de la Unión, en 1997 fue suscrito un nuevo tratado por el cual se modificaron distintos aspectos del Tratado de la Unión Europea, de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas, así como de determinados actos conexos. Mediante este Tratado, firmado en la ciudad de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, se modificaron y reforzaron las políticas y los medios de la Unión en ámbitos como la cooperación judicial, la libre circulación de personas, la política exterior la salud pública;

¹⁴ A diferencia de los anteriores Tratados de la Unión Europea, el Tratado de Maastricht se dio en el contexto de la desaparición de la Europa Comunista, el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín, este cambio geopolítico explica la profundización y el desarrollo que tuvo la integración Europea en el Tratado, sin embargo, como señala Michael J. Baun, el Tratado de Maastricht establece una unión imperfecta, que a pesar de los nuevos mecanismos de cooperación intergubernamental y los avances que en temas políticos se dieron, este Tratado no dejó de tener como objetivo principal el de establecer una unidad monetaria completa entre los Estados miembros de la Unión Europea para 1999. Baun, Michael J. *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, USA, Westview Press, 1996, pp.2-4.

asimismo fueron confiadas nuevas competencias al Parlamento Europeo, confirmando con ello su función de colegislador en determinadas materias.¹⁵

El primero de enero de 1999 es el día del nacimiento del euro, con once Estados miembros: Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Portugal. En ese mismo año pero en mayo entra en vigor el Tratado de Ámsterdam y para junio el Consejo Europeo de Colonia toma la decisión de redactar una Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, para octubre de 2000 será aprobado el Proyecto de Carta de Derechos Fundamentales de la UE que presentó la Convención Europea además de asuntos de política internacional, el cual se proclamara en el Tratado de Niza. A partir de la conferencia intergubernamental celebrada durante el Consejo Europeo que tuvo lugar en la ciudad de Niza, cuyos trabajos concluyeron el 11 de diciembre de 2000 y donde se aprobó el Tratado, se alcanzaron los acuerdos correspondientes a aquellas cuestiones institucionales que no habían sido resueltas en Ámsterdam y que debían resolverse antes de la ampliación de la Unión. El tratado de Niza se firmará en febrero de 2001, pero no entrara en vigor sino hasta el 1 de febrero de 2003.¹⁶

Entre las modificaciones más relevantes que se introdujeron una vez que entró en vigor el Tratado de Niza se encuentran una serie de disposiciones para las cuales en lo sucesivo estará prevista la mayoría cualificada para la adopción de actos comunitarios, asimismo, se abre paso a la ampliación de la Unión Europea, en ese momento se prevé para una unión compuesta todavía por quince Estados miembros un nuevo reparto de escaños en el Parlamento Europeo, una nueva composición de la Comisión y la nueva definición de la

¹⁵ En el Tratado de Ámsterdam se confirma la adhesión de la Unión Europea a los derechos sociales fundamentales tal y como se definen 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. Asimismo, se promueve el progreso social y económico, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y se establece desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos. Palomares Lerma, Gustavo y Antonio Moreno Juste. *Op. Cit.*, pp.32-35.

¹⁶ Lo más importante del Tratado de Niza fue la adopción del Carta de Derechos Fundamentales que fue preparado por una Convención extraordinaria de representantes de los parlamentos y los gobiernos nacionales, la Comisión y el Parlamento Europeo. Este hecho abrió la posibilidad formal de incorporar derechos constitucionales en los Tratados lo cual propició la controversia y la incertidumbre sobre el estatuto y los efectos legales que debía suponer la Carta. Monar, Jörg. "Continuing and Building on Amsterdam: The Reforms of The Treaty of Nice", Part IV, en: Jörg Monar y Wolfgang Wessels, Editores. *The European Union After The Treaty of Amsterdam*, London, Continuum, 2003, pp.331-332.

mayoría cualificada en el Consejo. El Tratado de Niza estableció los principios y los métodos de evolución de este nuevo sistema a medida que la ampliación se fuera dando.

El año 2000 es importante para el proceso de construcción política de Europa porque el 10 de mayo el ministro de asuntos exteriores de Alemania Jochska Fischer, dio un discurso en la Universidad de Humboldt de Berlín en donde planteará la necesidad de una Constitución Europea, se considera que a partir de este discurso se abrirá el debate constituyente. El 21 de noviembre de 2001 el parlamento Europeo aprobó la Resolución sobre el proceso constitucional y el siguiente mes los días 14 y 15 de diciembre el Consejo Europeo de Laeken convocó a una Convención europea para construir una Constitución de los Ciudadanos de Europa. En ese mismo año pero el 13 de noviembre de 2001 se dio a conocer por parte de la Comisión Europea cuales serían los diez candidatos que podrían ingresar en 2004 a la UE, estos candidatos serían ratificados el 26 de abril de 2003 con la firma de los Tratados de adhesión.

El primero de mayo de 2004 el Este y el Oeste, separados durante casi medio siglo por los efectos de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría, se reencuentran en la quinta ampliación de la Unión Europea, la más grande y con peso histórico significativo desde que en 1957 se estableció el proyecto europeo. Nace la Europa de los 25 que acoge ya a 455 millones de habitantes. Los diez países que se incorporan (Lituania, Letonia, Estonia, Polonia, Hungría, República Checa, Eslovaquia, Eslovenia, Chipre y Malta) aporta el 20% de la población de la Unión Europea, pero sólo el 5% de su producto interior bruto (PIB). Creciendo al ritmo actual, próximo al 5% de media, los nuevos socios tardarán 56 años en situarse al nivel económico de los quince anteriores miembros. Pero la Unión Europea se seguirá ampliando y en 2007 entrarán Rumania y Bulgaria, Croacia ya ha presentado su solicitud de ingreso y le seguirán los demás países balcánicos, Turquía también es candidato para ingresar a la Unión Europea aunque aún no esta clara su situación.¹⁷

¹⁷ La nueva Unión controla el 25% del mercado mundial y representa el 28% del PIB del planeta pero las desigualdades regionales internas se disparan porque la renta por habitante de los nuevos 10 socios sólo roza el 40% de la de los quince anteriores miembros. Además los ciudadanos de los nuevos socios tendrán que seguir mostrando sus pasaportes porque aún no tienen medios técnicos y humanos para un control fronterizo adecuado. Los 10 nuevos miembros tienen la obligación (no ocurrió eso con los Quince) y el derecho de acceder a la moneda única. Pero pasarán de cinco a siete años hasta que reúnan las condiciones. Yármoz, Carlos. "Desaparecen las Barreras entre Este y Oeste", en *El País*, Suplemento: "El Difícil Puzzle de Europa", Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp.2-3.

Tras dos años de preparativos y duras negociaciones, el 29 de octubre de 2004 los líderes de los 25 socios de la Unión Europea firmaron en Roma, el Tratado de la Constitución Europea, seguido el 12 de enero de 2005 en Estrasburgo por una sesión histórica del parlamento Europeo que aprobó el informe político que recomienda el texto y su ratificación. En esa votación el 75 por ciento de la eurocámara, de mayoría conservadora cree que la “Carta magna otorga más derechos y fortalece la Unión Europea”; 500 parlamentarios (socialistas, liberales, verdes y casi todos los conservadores del Partido Popular Europeo, a excepción de algunos británicos y polacos) dieron su visto bueno al informe. Del lado opuesto, 137 sufragaron en contra (radicales de izquierda y de derecha, principalmente), y 40 se abstuvieron. Se esperaba que la Constitución Europea entrará en vigor en 2007 después de que fuera avalada por los Ciudadanos Europeos de los 25 países miembros, ya fuera a través de un referéndum o en los parlamentos nacionales.¹⁸ Pero la negativa de aprobar la Constitución Europea por el referéndum Francés y Holandés de mayo y junio de 2005 a puesto en duda la entrada en vigor de la Constitución por tiempo indefinido.

En resumen y de forma esquemática podemos decir que el modelo de la Unión política surge principalmente de la transformación de la Comunidad Europea a partir de la puesta en marcha por fases del modelo de la Unión que el Parlamento Europeo fue diseñando desde 1984. Ese modelo se irá poniendo en práctica a partir de la segunda mitad de los años 80 y a lo largo de los 90, cuyos hitos han sido la configuración de un modelo económico –plasmado en el Acta Única Europea y desarrollado posteriormente–; un modelo social –introducido por el Tratado de Ámsterdam–; un modelo para su ampliación –la reforma del tratado de Niza– y un modelo constitucional – en manos de la Convención Europea–. Así podemos establecer las siguientes fases del proceso de construcción política de la Unión Europea:

- a) *Génesis*: Con el Acta Única Europea de 1986 asistimos a la génesis del modelo de la Unión, en la medida en que esta primera reforma de los Tratados comunitarios va a poner en marcha el mercado interior, y va a emprender algunas tímidas reformas hacia el modelo de la Unión Política. El Acta Única Europea creará las condiciones materiales para hacer posible el nacimiento de la Unión. Lo que se persigue

¹⁸ Los argumentos para promover el voto a favor se resumen en que la Constitución “simplifica los tratados de la UE, aclara competencias, protege derechos individuales, reequilibra el poder entre Estados grandes y pequeños y sobre todo, potencia las políticas supranacionales”. Casillas B., Karla. “El Largo Camino de la Legislación Única”, en: *El Financiero*, Sección Internacional, México, D.F., 4 de Febrero de 2005, pp.29.

principalmente con esta reforma es la eficiencia económica, el mercado interior, si bien la democracia. La eficacia y la presencia en el mundo están presentes en menor medida. El vector que predomina es el de la profundización, sobre todo en cuestiones económicas, y su principal impulsor es la Comisión.

- b) *Nacimiento*: La Unión Europea nace como un proyecto político más claro con el Tratado de la Unión Europea aprobado en Maastricht en diciembre de 1991, firmado en febrero de 1992 y, en vigor, desde noviembre de 1993. Aborda dos grandes profundizaciones: establecer una Unión Política dotada incluso de una política exterior propia y una Unión Económica y Monetaria para 1999. Las condiciones estructurales que destacan sobre las demás son la democracia y la presencia en el mundo. Con el Tratado de la Unión Europea se produce lo esencial de la mutación política, los vectores implicados son la profundización y la democratización. La Comisión, en este caso, continuó con su papel de impulsar las reformas institucionales.
- c) *Desarrollo*: El modelo de la Unión Europea se desarrolla con la aplicación de Maastricht y a través de la reforma que emprende el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997. Este se caracteriza por el giro social, por ello la condición estructural predominante es la solidaridad y la mutación que lleva a cabo es la introducción del modelo social. El vector que destaca es la democratización. Asistimos, además, a un relevo en los actores impulsores de la reforma: ahora son los gobiernos, institucionalizados como Consejo Europeo. La decisión de reformar es consecuencia de lo que ellos mismos acordaron en el Tratado de Maastricht pero lo esencial de la reforma, el giro social, es fruto del impulso de los gobiernos socialdemócratas que se encontraban en el Consejo Europeo, especialmente del francés, el portugués y el alemán y, por supuesto, el consentimiento del laborista británico Tony Blair.
- d) *Consolidación*: El Tratado de Niza firmado en 2001 consolida el modelo de la Unión ya que posibilita la ampliación a la vez que programa su reforma. En relación a la consolidación, este Tratado prepara la Unión para la ampliación aunque también adopta otras decisiones. En este sentido, la condición estructural predominante es la eficacia; en relación a la mutación, incorpora el modelo para la ampliación, no sólo en cuanto que adapta el funcionamiento institucional a esta situación sino, sobre todo, porque posibilita a futuro la adopción de cooperaciones reforzadas. El vector predominante, en este caso, es la ampliación y los actores continúan siendo los gobiernos en el seno del Consejo Europeo, obligados por su promesa a los países del Este de tener preparada la Unión para que las futuras adhesiones pudieran tener lugar en 2004.
- e) *Proceso Constituyente*: La Declaración No.23 del Tratado de Niza y la de Laeken de 2001 sientan las bases para la reforma del modelo de la Unión y su transformación en otro modelo que responda a las necesidades derivadas de la

ampliación y la sociedad internacional de la globalización. En esta fase la democracia vuelve a ser la condición estructural predominante, pues es en esta lógica, la de acercar Europa al ciudadano, hacerla más transparente, más legítima y más comprensible, en la que se enfoca la reforma por medio de un nuevo procedimiento de preparación de la misma, la Convención Europea con un mandato implícito constituyente. El modelo que se añade a la mutación es el de la Constitución y el vector la democratización. En relación a los actores, aparecen nuevos en la escena europea, caracterizándose este proceso por la pérdida de los gobiernos del monopolio del poder constituyente europeo. Los nuevos actores de la reforma son las instituciones comunes, Parlamento y Comisión, los Parlamentos nacionales, la sociedad civil y las regiones.¹⁹

LAS INSTITUCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA

Las funciones de las instituciones básicas de la Unión no se corresponden estrictamente con las de las instituciones de los entramados nacionales propios de cualquier Estado. Así, las funciones de la Comisión Europea no se corresponde con las propias de un poder Ejecutivo a nivel nacional (Gobierno). El parlamento Europeo, por su parte, presenta diferencias notables con el modelo de los Parlamentos nacionales. Y el Consejo de Ministros de la Unión es un ejemplo de soberanía compartida que representa una innovación propia en el ámbito de la integración política entre Estados nacionales.

Como toda organización internacional, la Unión Europea se rige en cuanto a sus facultades por el principio de la competencia de atribución, es decir, actuará conforme a los objetivos y dentro de los límites de las competencias que le atribuye su Tratado constitutivo. Así, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido este principio al expresar en reiteradas ocasiones que la Unión constituye un nuevo ordenamiento jurídico de derecho internacional en beneficio del cual los Estados han limitado sus derechos soberanos, aunque sólo sea en campos restringidos. El motor de la Unión Europea se encuentra en el Consejo Europeo, órgano al que corresponde definir e impulsar las orientaciones políticas generales de la Unión partiendo de lo prescrito por el derecho

¹⁹ Describir el Proceso de Integración Política de la Unión Europea no es una tarea fácil, ya que se trata de una construcción *sui generis*: la Unión Europea es, a la vez, una Unión de Estados y una Unión de los pueblos de Europa. Esto no supone la negación de esos mismos Estados, que conservan todas sus prerrogativas originarias, salvo aquellas que deciden transferir a la comunidad supraestatal para su ejercicio conjunto. Dicha transferencia está legitimada por ser gobiernos democráticamente elegidos quienes las adoptan y por su ratificación a través de los parlamentos nacionales. Para entender la integración de Europa hay que verla en su propia dimensión histórica. García-Margallo, José Manuel e Iñigo Méndez de Vigo. *La Apuesta Europea: De la Moneda a la Unión Política*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp.206-207.

originario previsto en los tratados fundacionales. Pero para entender mejor este tema, vayamos por partes y veamos a cada una de las Instituciones de la Unión Europea

El Consejo Europeo

El Consejo Europeo, formación de los jefes de Estado o de Gobierno, representa el máximo órgano político de la Unión. No estaba originalmente previsto en el Tratado de Roma (1957) constitutivo de la Comunidad Económica Europea. Fue creado en 1974, aunque sus precedentes se remontan a 1961, año en que se celebró la primera de las entonces y ahora denominadas cumbres europeas. Estas cumbres reunían inicialmente sin periodicidad a los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros de la Comunidad para intercambio de ideas y concertación de acciones. En 1974 se creó el Consejo Europeo por acuerdo de la cumbre de París y supuso la institucionalización de la implicación de los jefes de Gobierno de los entonces nueve Estados miembros en la construcción Europea. Posteriormente, con el Acta Única Europea (1987) se consagró la existencia del Consejo Europeo en los Tratados, con su composición y periodicidad de sus reuniones, aunque sin especificar sus competencias. Será hasta el Tratado de Maastricht donde se establecerá el papel del Consejo Europeo, su composición y funcionamiento.²⁰

El Consejo Europeo se encuentra compuesto por los Jefes de Estado o de gobierno de los Estados miembros y por el Presidente de la Comisión Europea, los cuales son asistidos por sus ministros de asuntos exteriores y por un miembro de la Comisión, respectivamente. El Consejo Europeo se reúne al menos dos veces al año bajo la presidencia del Jefe de Estado o de gobierno del Estado miembro que se encuentre en ejercicio de la presidencia del Consejo de Ministros y sus conclusiones y acuerdos gozan de carácter vinculante en forma inmediata para el conjunto de las instituciones de la Unión europea. En la práctica, el Consejo se reúne normalmente tres o cuatro veces al año.²¹

²⁰ En muchas ocasiones los problemas comunitarios superaron las previsiones del procedimiento normal establecido en el Tratado de Roma. Esta es la razón de que para desbloquear las situaciones críticas, desde los años 60 empezaran a celebrarse conferencias-cumbres de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros, para que en el máximo nivel político superar las dificultades. Hasta 1974 se celebraron siete conferencias cumbre, con mayor o menor éxito, y fue en 1974, en los comienzos de la grave crisis energética, cuando se materializó el propósito de institucionalizarlas de alguna forma, dándoles un carácter más regular, menos solemne y aparatoso. Tamames, Ramón y Mónica López. *Op. Cit.*, pp.213-214.

²¹ Alamilla Ramos, Felipe. "La Unión Europea: Origen, Instituciones y Ámbito Competencial". *Revista de Investigaciones Jurídicas*, Año, 25, No. 25, México, Escuela Libre de Derecho, 2001, pp.21-22.

A partir del Tratado de Maastricht corresponde al Consejo Europeo la adopción de las orientaciones políticas generales que definirán el rumbo de la Unión. Por lo que respecta a aquellos ámbitos no comunitarios incluidos en la Unión Europea bajo un régimen de cooperación política (el de Política Exterior y de Seguridad Común y el de Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), corresponde al Consejo Europeo la definición de las políticas generales que, a partir de los acuerdos alcanzados en las “cumbres”, serán instrumentadas de forma conjunta por los Estados miembros.

Tras las reuniones oficiales del Consejo Europeo se debate y adopta por consenso (sin votar) de sus miembros las conclusiones que ha alcanzado. Asimismo suele formular resoluciones o declaraciones cuando adopta posiciones importantes de principio. Los actos del Consejo Europeo, aunque en muchos casos constituyan manifestaciones de voluntad jurídica, no forman parte del ordenamiento jurídico comunitario. En este sentido, el Consejo Europeo no tiene competencia jurídica comunitaria, pero guía las actuaciones del Consejo de Ministros de la Unión al marcarle unas pautas políticas de actuación que éste ejecutará.

El Consejo de Ministros

El Consejo de Ministros es la representación de los Gobiernos de los Estados miembros; y como tal está compuesto por un representante de cada Estado miembro con rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de su Estado. El Consejo es, con mucho, el más importante de los tres colegisladores de la Unión, pues si la Comisión tiene la competencia de la iniciativa legislativa (propuesta), la adopción de las decisiones finales al respecto corresponde siempre al Consejo de Ministros, en algunos temas en exclusiva, y en otros siguiendo un procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo. Este procedimiento de codecisión y el procedimiento de cooperación constituyen los esquemas decisionales básicos de la actuación Consejo-Parlamento. El procedimiento de codecisión otorga al Parlamento la última voz frente al Consejo en la aprobación o rechazo de propuestas de normas comunitarias. El procedimiento de cooperación, por su parte, permite

al parlamento participar en el proceso legislativo comunitario, pero su punto de vista no es vinculante para el Consejo cuando éste adopta formalmente una norma comunitaria.²²

El Consejo reúne a los ministros de los países miembros según la materia inscrita en el orden del día: Asuntos Exteriores, Agricultura, Industria, Transportes, Medio Ambiente, etc. El Consejo, que representa a los Estados miembros, aprueba los actos jurídicos, es decir, los reglamentos, las directivas y las decisiones. El Consejo de Ministros ejerce asimismo, con el Parlamento el poder presupuestario y aprueba los acuerdos internacionales previamente negociados por la Comisión Europea, además garantiza la coordinación de las políticas económicas generales de los Estados miembros. Cada país de la Unión ejerce la presidencia, por rotación, por un período de seis meses. Las decisiones del Consejo de Ministros las prepara el Comité de Representantes Permanentes de los Estados miembros (COREPER), asistido por unos grupos de trabajo compuestos por funcionarios de los ministerios nacionales. El Consejo dispone asimismo de una secretaría general, establecida en Bruselas, que prepara y ejecuta las decisiones.²³

Desde un punto de vista organizativo, el Consejo de Ministros se caracteriza por la superposición de distintos espacios de decisión –técnicas, diplomáticas y políticas- que comparten una cultura organizativa y unos valores comunes; desde el punto de vista político, es el punto de encuentro o de fusión de los intereses estatales en permanente interacción con los comunitarios. La originalidad institucional de este órgano comunitario deriva de la tensión entre las ideas de supranacionalidad e intergubernamentalidad; una idea sobre la naturaleza del Consejo sería el de “federalismo cooperativo”, realización de una síntesis entre los intereses nacionales y las exigencias de los intereses comunes.

El Parlamento Europeo

De todas las instituciones comunitarias (federales) el Parlamento Europeo es la única que encarna la representación directa de los ciudadanos de la Unión Europea. En el

²² El Consejo de Ministros se asemeja a una Cámara territorial y, en particular, al *Bundesrat* alemán, puesto que se compone de miembros de Ejecutivos actuando como legisladores en el plano comunitario y como implementadores de sus propias decisiones en el plano interno. Éstas reflejan la negociación colectiva llevada a cabo en el seno del propio Consejo, incluyendo el Comité de Representantes Permanentes y los expertos nacionales presentes en los centenares de comités y grupos de trabajo instituidos a lo largo de los años. Morata, Francesc. “Gobernación Europea y Políticas Públicas”, en: *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Francesc Morata (Editor), Barcelona, Ariel, 2000, pp.14.

²³ Fontaine, Pascal. *Diez Lecciones Sobre Europa*, Bélgica, Comisión Europea, 1998, pp.9-10.

Parlamento Europeo, sus representantes son elegidos por sufragio universal directo en los Estados de la Unión, por un período (legislatura) de cinco años. Cuando se creó por el Tratado de Roma (1957) el Parlamento Europeo se configuraba como una cámara cuyos miembros eran elegidos por los Parlamentos nacionales de los seis países que por entonces integraban la Comunidad Económica Europea (CEE). Más de veinte años después (1979) fue cuando por primera vez se constituyó por sufragio universal directo de los ciudadanos de la Unión. Las competencias del Parlamento Europeo en temas comunitarios (federales) han ido aumentando poco a poco desde 1975 (cuando se le dotó con los derechos de rechazar en bloque el presupuesto comunitario y aprobar o rechazar la gestión de la Comisión en la ejecución presupuestaria anual).²⁴

El Acta Única Europea (AUE) de 1986 representó un salto cualitativo sustancial para el Parlamento Europeo. En primer lugar, éste quedaba directamente implicado en el proceso decisorio comunitario a través de un procedimiento de cooperación con el Consejo de Ministros. En segundo lugar, el AUE atribuyó al Parlamento Europeo un poder de asentimiento en relación con la ratificación de los tratados de adhesión y de asociación. A partir de la puesta en marcha del Tratado de Maastricht (1993) se amplió de nuevo los poderes del Parlamento Europeo de cinco modos: primero, atribuyéndole un poder de codecisión con el Consejo de Ministros; segundo, ampliando los supuestos de aplicación del procedimiento de cooperación a la mayor parte de los ámbitos en los que el Consejo de Ministros decide por mayoría cualificada; tercero, ampliando igualmente el procedimiento de asentimiento a nuevas áreas; cuarto, implicando al Parlamento Europeo en el proceso de investidura de la Comisión y de su Presidente y quinto, reforzando los poderes de control de la asamblea.²⁵

Al otorgar el Tratado de Maastricht un poder de codecisión con el Consejo de Ministros, reforzó el papel legislativo del parlamento en algunos sectores concretos, tales como la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento, la libertad de prestación de servicios, el mercado interior, la educación, la investigación, el medio

²⁴ Durante los años cincuenta y sesenta el papel del Parlamento europeo no experimentó cambios sustanciales. Las primeras novedades aparecerían a partir de la siguiente década. Los tratados de Luxemburgo (1970) y de Bruselas (1975) instituyeron, en efecto, una doble autoridad presupuestaria compuesta por el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo. Morata, Francesc. "El Parlamento Europeo: Una Institución en Busca de un Papel Político", en: *Las Elecciones al Parlamento Europeo, 1999*, Antonia Martínez y Mónica Méndez (Eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000, pp.16.

²⁵ *Ibid*, pp.17.

ambiente, las redes transeuropeas, la salud, la cultura y los consumidores. En aplicación de dicho poder, el Parlamento puede rechazar, por mayoría absoluta de sus miembros, la posición común aprobada por el Consejo y poner fin al procedimiento. No obstante, el Tratado prevé un procedimiento de conciliación. Por último, El Tratado de Ámsterdam (1997) ha consagrado el procedimiento de codecisión como la vía normal de participación de la Cámara en las decisiones comunitarias. El Tratado de Ámsterdam reforzó el papel legislativo del Parlamento Europeo, ampliando el procedimiento de codecisión con el Consejo de Ministros a nuevas materias como la salud pública, la política de transportes, la libre circulación de los ciudadanos, y algunas disposiciones de la política social y la política de empleo. En adelante, la adopción de un acto decidido según el procedimiento de codecisión únicamente puede producirse con el acuerdo expreso del Consejo y del Parlamento, o en ausencia de oposición de este último.²⁶

La función de impulso político del Parlamento resulta esencial. Como representante de los ciudadanos, el Parlamento, foro Europeo por excelencia y crisol de las sensibilidades políticas y nacionales de los Estados miembros, es naturalmente, fuente de iniciativas. El Parlamento pide regularmente que se amplíen o modifiquen las políticas ya existentes o que se pongan en marcha otras nuevas. Además, el Parlamento es el órgano de control democrático de la Comunidad, dado que aprueba la designación del Presidente de la Comisión Europea, y dispone del poder de hacer dimitir a la Comisión aprobando una moción de censura por mayoría de dos tercios. El parlamento Europeo se pronuncia sobre el programa de la Comisión y le remite sus observaciones. Por otra parte, el Parlamento controla la buena marcha de las políticas comunitarias, basándose sobre todo en los informes del Tribunal de Cuentas. Asimismo, controla la gestión cotidiana de las políticas, en particular planteando preguntas a la Comisión Europea y al Consejo de Ministros. Por último, el presidente en ejercicio del Consejo Europeo informa al parlamento de los resultados conseguidos por dicho órgano. El Parlamento Europeo celebra normalmente sus sesiones plenarias en Estrasburgo. Sus comisiones, que preparan los trabajos de las sesiones plenarias, así como los grupos políticos, se reúnen la mayoría de las veces en Bruselas. Su secretaría general está instalada en Luxemburgo.²⁷

²⁶ Fontaine, Pascal. *Op. Cit.*, pp.10-12.

²⁷ *Ibid.*, pp.12.

Desde 1951 el Parlamento Europeo ha visto progresivamente reforzada su posición en el sistema institucional de la Unión Europea, siendo éste sin duda uno de los aspectos más positivos del proceso de integración. Sin embargo, persisten dos tipos de problemas interrelacionados: la incompleta participación del Parlamento en el proceso de decisión y la escasa identificación de los ciudadanos con sus representantes europeos. En ello influye, a la vez, la ausencia de una ley electoral común y de un sistema de partidos europeos. Mientras que el poder efectivo de los parlamentos estatales tiende a disminuir como resultado, entre otras cosas, de la integración Europea, el Parlamento Europeo incrementa su capacidad de influencia y tiende a actuar de forma cada vez más autónoma.

La Comisión Europea

La Comisión Europea es uno de los órganos clave del sistema institucional comunitario. Tras el Tratado de Fusión de los Ejecutivos, que entró en vigor en 1 de julio de 1967, la Comisión se convirtió en una institución común a las tres Comunidades Europeas: la CECA, la CE y el EURATOM. El establecimiento de una Comisión única permitió una mayor integración de las tres Comunidades Europeas, y ha hecho posible la elaboración y desarrollo de políticas comunes en muy distintos ámbitos. La Comisión está asistida por una administración cuya sede se reparte principalmente entre Bruselas y Luxemburgo.

La Comisión Europea quizá sea la institución con un perfil más supranacional por la naturaleza de los intereses que posee. El Consejo de Ministros de la Unión Europea representa a los Gobiernos de los Estados miembros, y el Parlamento Europeo, directamente, a los ciudadanos de los países. El Tribunal de Justicia de la Unión, por su parte, representaría el principio de superioridad de la ley comunitaria y la obligación de los Estados miembros de hacerla efectiva. La Comisión no personifica ni a los Estados ni a los ciudadanos, sino a los intereses comunitarios recogidos en los Tratados. Aunque en el nombramiento de sus máximos responsables (presidente y comisarios) intervengan el Consejo y el Parlamento, la Comisión no representa el interés nacional de los países de

Presidente de la Comisión sea designado de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros, y sometido a la aprobación del Parlamento Europeo. A continuación los Gobiernos de los Estados miembros, conjuntamente con el Presidente designado, nombran a los demás miembros de la Comisión. Por último, el órgano colegiado en su conjunto se somete a una votación de aprobación del Parlamento. Como órgano de gestión, la Comisión ejecuta las decisiones adoptadas por el Consejo, por ejemplo, en el sector de la política agrícola común. Dispone de amplios poderes para la gestión de aquellas políticas comunes cuyos presupuestos se le encomiendan, tales como la de investigación y tecnología, la de ayuda al desarrollo, la de cohesión regional, etc.³⁰

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea

El Tribunal de Justicia con sede en Luxemburgo, es una de las instituciones fundamentales de la Unión Europea a la que los Tratados atribuyen la función de garantizar el respeto del Derecho en la interpretación y aplicación de los mismos. El Tribunal de Justicia ha contribuido al desarrollo del sistema comunitario en sentido federal, sosteniendo la competencia legislativa de la Unión. Asimismo, ha impulsado el desarrollo del orden comunitario con una jurisprudencia avanzada que ha convertido los Tratados en una “Constitución material”. El Tribunal de Justicia desempeña una función de Tribunal Constitucional de la Unión a través de diferentes labores de naturaleza constitucional.³¹

La faceta judicial de la Unión Europea es uno de los factores federales más importantes de la Unión. Un potencial federalista que deriva del singular estatus legal de la Unión. Así, en ninguna otra organización internacional de Estados es tan efectivo el principio de la supremacía de la norma supranacional sobre las nacionales de sus miembros,

³⁰ Las atribuciones concedidas directamente a la Comisión Europea por los Tratados y las facultades que le ha ido otorgando el Consejo, pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) elaborar y publicar los textos de aplicación de algunas disposiciones del Tratado o de acuerdos adoptados por el Consejo; b) aplicar las reglas de los Tratados a los casos particulares, ya sean medidas que interesen a un gobierno o a una empresa y c) la gestión de los fondos comunitarios depende siempre de la Comisión. *Ibid.*, pp.203.

³¹ Las labores de naturaleza constitucional del Tribunal de Justicia son: a) El control de la adecuación del Derecho Comunitario derivado a los Tratados; b) La garantía del equilibrio institucional; c) La delimitación de competencias entre la Comunidad y sus estados miembros; d) la protección de los derechos fundamentales y e) El control preventivo de la constitucionalidad de los acuerdos de la Comunidad con terceros países. Linde Paniagua, Enrique y Pilar Mellado Prado. *El Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid, Pirámide, 1999, pp.85-86.

como lo es en la Unión Europea, que cuenta para ello con el Tribunal de Justicia, independiente, de factura constitucional y competente par dirimir disputas.

El Tribunal de Justicia lo compone un juez de cada Estado miembro aunque no figure en norma escrita alguna un reparto de jueces por nacionalidades. Los jueces del Tribunal son nombrados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estado miembros por un período de seis años prorrogable. Su independencia está garantizada. El Tribunal de Justicia está asistido por un conjunto de abogados generales encargados de presentar pública e independientemente conclusiones motivadas sobre asuntos promovidos ante el Tribunal de Justicia. También le asiste un Tribunal de Primera Instancia con una función típica de este tipo de tribunales: disminuir la carga de trabajo del Tribunal de Justicia Europeo permitiéndole así concentrarse en su labor esencial, garantizar el respeto a la interpretación y aplicación uniforme del Derecho comunitario. Los jueces del Tribunal de Primera Instancia, como los del Tribunal de justicia y los abogados generales son designados de común acuerdo por los Gobiernos de los Estados miembros.³²

La Comisión y cualquier Estado de la Unión puede recurrir ante el Tribunal de Justicia actuaciones de otro estado miembro que a su juicio incumplen las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados. Además, el Tribunal de justicia ejerce el control de legalidad de los actos emanados del Consejo y de la Comisión y los del Parlamento Europeo destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros. A tal fin, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre los recursos de nulidad interpuestos por un Estado miembro, el Consejo o la Comisión y por el Parlamento Europeo, el Tribunal de Cuentas o el Banco Central Europeo, con el fin de salvaguardar las prerrogativas de estas instituciones, por motivos de incompetencia, violación de los Tratados o de cualquier norma jurídica relativa a su ejecución, o desviación de poder. Por último, el Tribunal de Justicia es competente para pronunciarse en los recursos que por estos mismos motivos interpongan personas físicas o jurídicas contra decisiones que les afecten directa o individualmente. La gran mayoría de los casos que llegan al Tribunal de Justicia Europeo lo hacen a través de los tribunales de los países, vía procesos que se siguen ante ellos

³² Hasta el 1 de septiembre de 1989 el Tribunal de Justicia había funcionado como instancia única, sin embargo, en esa fecha el Consejo de Ministros agregó a dicha institución un Tribunal de Primera Instancia con el objeto de mejorar la protección jurisdiccional de los justiciables y permitir que aquél se concentrara en su objetivo fundamental de velar por la interpretación uniforme del derecho comunitario. Alamilla Ramos, Felipe. *Op. Cit.*, pp.25.

promovidos por ciudadanos que invocan la obligatoriedad de las normas comunitarias en contra de los actos emanados de sus Gobiernos u otras autoridades públicas de sus países.³³

El Tribunal de Justicia es también el único órgano competente para pronunciarse, a petición de las jurisdicciones nacionales, sobre la interpretación de los Tratados y la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones. Así, cuando se plantea una cuestión de este tipo ante las jurisdicciones pueden, y en algunos casos deben, solicitar al Tribunal de Justicia que se pronuncie sobre esa cuestión. Este sistema garantiza la interpretación uniforme y la aplicación homogénea del Derecho comunitario en toda la Unión.

El Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es una institución a la que le corresponde el control financiero de la Unión Europea. Fue creado por el Tratado de 22 de Julio de 1975, por el que se modificaban determinadas disposiciones financieras y entró en vigor el primero de julio de 1977, hasta ese año, el control de los ingresos y gastos de la Comunidad correspondía a una comisión de control prevista en los Tratados anteriores. Pero la autonomía financiera de las Comunidades y el desarrollo del presupuesto comunitario favorecieron la creación de un Tribunal de Cuentas que funciona con plena independencia y en interés de la Unión Europea. El Tribunal de Cuentas fue, hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, un mero órgano auxiliar del Consejo y del Parlamento, pero esta función cambia a partir de entonces y se complementa con el Tratado de Ámsterdam en donde se le atribuye la función principal de la “fiscalización o control de cuentas”.³⁴

El Tribunal de Cuentas con sede en Luxemburgo, es el garante de que se respeten ciertos principios morales administrativos y contables. Sus informes son una rica fuente de información sobre la gestión de las finanzas de la Unión y un elemento de presión sobre las otras instituciones y los responsables administrativos para gestionarlas correctamente. El Tratado de Ámsterdam le reconoce el derecho a recurrir al Tribunal de Justicia para

³³ Básicamente, el Tribunal de Justicia conoce de dos clases de asuntos: a) recursos directos interpuestos por alguna institución comunitaria o por un estado miembro, y b) cuestiones prejudiciales planteadas por los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros que requieren de una decisión sobre una cuestión de derecho comunitario que les permita dictar una resolución en el asunto que estén conociendo. *Ibid.*, pp.26.

³⁴ Linde Paniagua, Enrique y Pilar Mellado Prado. *Op. Cit.*, pp.95.

defender sus prerrogativas y amplía su poder de control de los fondos comunitarios administrados por organismos externos.

El Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social es un órgano consultivo creado por el Tratado de Roma. Tiene su sede en Bruselas y está compuesto por representantes de los diferentes sectores de la vida económica y social de los Estados miembros, en particular productores, trabajadores y profesionales de distintas actividades. De hecho, sus miembros proceden básicamente de asociaciones patronales, sindicatos y otros representantes. Aunque el Comité tiene el poder de emitir dictámenes cuando lo crea necesario, la vinculación real de esta institución al proceso de toma de decisiones comunitario es bastante reducida. Se limita a emitir dictámenes con carácter no vinculante, lo que reduce sus funciones a las de una segunda cámara, con carácter deliberante y consultivo.³⁵

El Comité Económico y Social debe ser consultado obligatoriamente antes de adoptar numerosas decisiones (empleo, Fondo Social, formación profesional, etc.). El objetivo del Comité es la incorporación activa de los sectores profesionales y sindicales al desarrollo de la Unión europea.

El Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones ha surgido tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, convirtiéndose en una de las principales novedades institucionales del proceso de integración de los años noventa. El Comité de las Regiones es una institución de carácter consultivo, compuesta por representantes de los entes regionales y locales de los Estados miembros y tiene un funcionamiento similar al Comité Económico y Social. El Comité de las Regiones debe ser consultado, principalmente en aquellos casos que afectan a su ámbito de competencias. Puede, además, emitir dictámenes por iniciativa propia y ser consultado en cualquier otro tema que juzguen oportuno las instituciones comunitarias.³⁶

³⁵ Nieto Solís, José Antonio. *Fundamentos y Políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995, pp.63-64.

³⁶ *Ibid.*, pp.64.

El Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones con sede en Luxemburgo, es una institución formada por los propios Estados miembros de la Unión, creado con la finalidad de contribuir a la financiación de inversiones tendientes a facilitar la consecución de los objetivos de las políticas económicas comunitarias (desarrollo regional, aumento de la competitividad industrial, mejora de infraestructura, protección del medio ambiente, etc.). El capital del Banco Europeo de Inversiones lo suscriben los estados miembros de la Comunidad, contando con un Consejo de Gobernadores encargados de fijar las líneas generales de política de crédito, un Consejo de Administración encargado del control de la administración general del banco y un Comité de Dirección de su gestión diaria.³⁷

Para este apartado podemos concluir que la consolidación de un sistema institucional constituía un requisito básico para hacer factible el proceso de integración política de la Unión Europea. La Unión conjuga aspectos supranacionales junto a otros de índole nacional, y asimismo, mantiene una pugna y un equilibrio entre supranacionalidad y cooperación intergubernamental. Las instituciones de la Unión Europea son atípicas por lo que resulta que la distribución de poderes no guarda una fiel correspondencia con la división de poderes clásica de los Estados modernos. En la Unión, las fronteras entre el poder legislativo, ejecutivo y judicial no están claramente delimitadas y su papel rector o subsidiario con respecto a las distintas instancias nacionales no siempre está definido. Sin embargo y a pesar de lo mencionado anteriormente, las instituciones de la Unión Europea han servido para formar un marco necesario para la interacción tanto de los Estados miembros como de sus ciudadanos, esto ha permitido dar solución a las demandas del proceso de integración Europea de forma pacífica y cooperativa, lo cual ha promovido la búsqueda de beneficios sociales.

¿DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA?

Para Edgar Morin la democracia no es de origen propiamente Europeo. Sino es la Atenas del siglo V a.c. la que proporciona el primer modelo acabado. La democracia

³⁷ Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete. *Introducción a la Unión Europea: Un Análisis desde la Economía*, Madrid, Alianza, 2000, pp.84-85

ateniense no era democrática para los esclavos, pero su principio era universalizable. La primera democracia moderna no nació en Europa sino contra ella, en América (1776). La historia europea ha sido más tiempo marcada por absolutismos, despotismos, bonapartismos, fascismos y las dictaduras se siguieron imponiendo en Europa (Portugal, España, Grecia) hasta después de la Segunda Guerra Mundial.³⁸

La democracia es tardía y, salvo en Inglaterra, inestable en Europa. La democracia inglesa, por notable que sea, no estableció el voto secreto sino a fines del siglo XIX, ni el sufragio verdaderamente universal sino a principios del siglo XX, y no instauró en absoluto la democracia en su inmenso Imperio colonial. Con todo, aun cuando parcial e insuficientemente democrática en su historia, Europa occidental ha llegado hoy en día a ser democrática en su totalidad, y todas sus democracias se han purgado del antiguo colonialismo. De este modo, la democracia ha pasado a ser el carácter político común de Europa desde finales del siglo XX.³⁹

Es de resaltar que uno de los rasgos más distintivos de la Unión Europea, y que contrasta con la forma en que se desarrolló el Estado moderno, consiste en que es el resultado de un pacto voluntario entre Estados democráticos, mientras que el Estado moderno se construyó en base a la coacción y fue llevado a cabo por elites no representativas. A pesar de las ansiedades expresadas por muchos, es improbable que Europa se convierta, al menos en un futuro previsible, en un superestado y menos todavía en una supernación: para ello es imprescindible que la construcción europea sea democrática, respetando los derechos de todos los tipos de Estado (pequeños y grandes), de las regiones y de las comunidades étnicas transnacionales. La idea de que Europa será un condominio de poderes, es decir, una asociación voluntaria para compartir ciertos poderes, es quizá la idea que más se acerca en el presente.⁴⁰

³⁸ Sin embargo, en la Edad Media europea surgen las primeras democracias de ciudades, sin esclavos de la ciudadanía (comunas italianas de los siglos XI y XII, cantones suizos de los siglos XIII y XIV), y en Inglaterra aparecen dos acontecimientos clave cuya orientación en un primer momento antiabsolutista habría de volverse democrática en el curso de la historia: la Carta Magna, impuesta a Juan sin Tierra en 1215, que afectaba a todas las clases de la sociedad, y la creación del Parlamento con sus dos Cámaras (1265). Por último, en Francia se formulan la soberanía popular y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (1789). Morin, Edgar. *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998, pp.176.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Llobera, Joseph R. "Estado Soberano e Identidad Nacional en la Europa Actual", en: *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una Aproximación al Multiculturalismo en Europa*, Emilio Lamo de Espinosa (Ed.), Madrid, Alianza/Fundación José Ortega y Gasset, 1995, pp.145-147.

La Unión Europea no abolirá la soberanía de los Estados, por el contrario, los Estados nacionales han preservado su fuerza dentro de la Unión Europea, desempeñando un buen número de las funciones tradicionales del Estado moderno; y es justamente porque se sienten bien consolidados por lo que están dispuestos a transferir ciertos aspectos de sus soberanía a la Unión. Lo que sucederá, pues, es que existirá una mancomunidad de soberanía formada por todos aquellos aspectos de la soberanía tradicional que todos los Estados hayan cedido operando bajo principios democráticos.

El Tratado de Ámsterdam, al considerar a la democracia y sus valores como fundamento y objetivo, ha hecho una aportación fundamental al carácter de la Unión Europea. De acuerdo con la reforma del Tratado de Ámsterdam, la Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. Además, se prevén sanciones para los Estados miembros que violen dichos principios. La Unión Europea y las Comunidades Europeas son organizaciones que doblemente exigen como principio constitutivo la democracia, que debe concurrir en dichas organizaciones y en los Estados miembros que las integran.

Sin embargo y a pesar de lo señalado, el proceso de integración Europea ha dado lugar a un nuevo orden político en el que las preocupaciones clásicas sobre la democracia no han encontrado fácil acomodo. La naturaleza híbrida y en buena medida única de este nuevo sistema parece impedir una aplicación directa de las instituciones sobre el funcionamiento de la democracia representativa a la Unión Europea. Esto ha hecho que conforme aumentaran las competencias de las instituciones Europeas se fuese intensificando una postura contra la falta de credenciales democráticas de la Unión. Esta queja habitualmente cristaliza en la denuncia de un “déficit democrático”.

En lo esencial, hay dos maneras de abordar el problema del déficit democrático. En primer lugar, se puede argumentar que los defectos de la democracia europea provienen de la ausencia de una cultura política común en los distintos Estados miembros. Esta es la posición de Fritz Scharpf, al señalar que “existe un déficit democrático, a pesar de que las competencias del Parlamento Europeo hayan sido significativamente ampliadas por el Acta Única Europea y por los cambios institucionales adoptados en el Tratado de Maastricht y Ámsterdam. Dada la diversidad histórica, lingüística, cultural, étnica e institucional de sus

Estados miembros, no hay duda de que la Unión está muy lejos de haber conquistado la identidad colectiva consolidada que se ha llegado a dar por supuesta en las democracias nacionales; y en su ausencia, las reformas institucionales no aumentarán significativamente la legitimidad de origen de las decisiones tomadas por mayoría”.⁴¹ Es decir que no hay un *demos*, un pueblo, en el que las distintas ciudadanías Europeas se reconozcan. El ejercicio de la regla de mayoría en el plano Europeo será considerado ilegítimo, pues los ciudadanos de los países que queden en minoría no aceptaran que se les imponga una decisión aprobada solamente por los representantes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

En segundo lugar, el déficit democrático se puede entender como un problema de diseño institucional. Los esquemas de delegación de los gobiernos nacionales a las instituciones Europeas presentan problemas de control político. Hoy por hoy, los gobiernos pueden utilizar las estructuras de la Unión Europea para zafarse de sus responsabilidades en el plano interno, nacional, frente a los ciudadanos. Mientras no se demuestre que esta pérdida de control es necesaria para obtener las ganancias en eficiencia derivadas de la integración de las políticas. Coincidimos con Ignacio Sánchez-Cuenca, en señalar que el déficit democrático es una cuestión de diseño institucional y no de heterogeneidad cultural. Es un asunto de división y control de los poderes, no de legitimidad.⁴²

Sobre el déficit democrático de la Unión Europea existen, por lo tanto, varias visiones según la faceta que se focalice de los actores, del proceso decisional o de ambos. Para aclarar este punto a continuación señalaremos los puntos más importantes en lo cuales se inscribe el llamado déficit democrático:

1. *Contrastes*. Una primera aproximación al fenómeno del déficit democrático de la Unión proviene de algunos contrastes acusados que se aprecian al comparar el papel de las instituciones domésticas y comunitarias en tres temas clave: iniciativa legislativa, aprobación de normas y control (vía moción de censura). En los países de la Unión Europea, la iniciativa legislativa corresponde tanto al poder Ejecutivo (Gobierno) como al Legislativo (Parlamento); en la Unión corresponde en exclusiva de modo propio o a petición del Consejo o del Parlamento Europeo. Segundo contraste. En los países Europeos la aprobación de normas con rango de Ley corresponde a los parlamentos; en la Unión Europea la aprobación de normas comunitarias corresponde siempre al Consejo –en exclusiva para algunas materias, o siguiendo el procedimiento de codecisión con el Parlamento Europeo en otras–.

⁴¹ Scharpf, Fritz. *Gobernar en Europa ¿Eficaz y Democráticamente?* Madrid, Alianza, 1999, pp.25.

⁴² Sánchez-Cuenca, Ignacio. “El Déficit Democrático de la Unión Europea”, en: *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Iván Llamazares y Fernando Reinares (Eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp.93-94.

Por último, también contrasta que en los países de la Unión el control institucional del Ejecutivo vía moción de censura, y lo que ésta puede implicar (dimisión del Gobierno), corresponde a los Parlamentos, mientras que en el esquema institucional de la Unión la competencia de la moción de censura corresponde al Parlamento Europeo pero no contra el Consejo (auténtico poder Ejecutivo de la Unión, sino contra la Comisión (poder Ejecutivo instrumental del Consejo. Estos tres contrastes institucionales (competencias) en la relación Ejecutivo-Legislativo a nivel Unión Europea y en las esferas domésticas de los países europeos, sugieren a simple vista una estructura institucional de la Unión, digamos, desequilibrada; desequilibrio que da pie a que se hable de falta de representatividad y rendición de cuentas en el proceso decisional de la Unión. Una acepción genérica, poco precisa, del término déficit democrático.

2. *Comisión.* Otras visiones del déficit democrático ponen el acento en algunos aspectos de los actores. Así, se dice que la estructura de la Comisión adolece de una falta de representatividad, lo que introduce otra acepción más precisa del término déficit democrático. Esta visión presenta a la Comisión como una institución que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, que algunos la asimilan con el poder Ejecutivo de la Unión (aunque, el auténtico Ejecutivo es el Consejo), pero cuyos miembros no son elegidos democráticamente y su cúpula directiva (presidente y comisarios) responden en gran medida a los perfiles consensuados entre los Gobiernos nacionales. Esta forma de entender el déficit democrático es la que sugiere como remedio la elección directa por los ciudadanos del presidente de la Comisión. Sin embargo, tomar la falta de representatividad de la Comisión como referente del déficit democrático nos parece una visión parcial y algo desenfocada. Pensemos que la connotación básica de la Comisión es su naturaleza instrumental – y no por ello menos importante- respecto al Consejo. En ocasiones éste acudirá a la Comisión en busca de liderazgo (inspiración) y en otras señalará la orientación de las iniciativas comunitarias que serán finalmente aprobadas por el Consejo. En este esquema la falta de representatividad de la Comisión es un elemento a no olvidar del déficit democrático, pero un elemento más a fin de cuentas; no abarca ni explica en su totalidad el fenómeno del déficit democrático de la Unión.
3. *Consejo.* El que algunas decisiones del Consejo requieran la unanimidad de sus miembros (Gobiernos) para ser aprobadas tiene su registro o lectura en el debate sobre el déficit democrático. Así, se dice que el ejercicio del poder de veto por un Gobierno frente a los demás que componen el Consejo, equivaldría a hacer prevalecer las preferencias políticas de los electores de ese Gobierno frente a las mayoritarias entre los votantes europeos, representadas en los restantes Gobiernos. Este enfoque del déficit democrático de la Unión tiene una explicación atractiva; existen casos conocidos que lo ilustran (los vetos de Luxemburgo en 1989 y del Reino Unido en 1999 a sendas propuestas de armonización fiscal sobre el ahorro en la Unión Europea); y en cierta medida apunta hacia el núcleo del déficit, el proceso decisional y su control. Déficit democrático y poder de veto da pie a varias consideraciones. Primera. La defensa de su existencia. Por una parte, está el argumento de que el Consejo legisla por unanimidad en materias sensibles para los países y en las que, por tanto, es legítima la posibilidad de veto. Por otra parte,

algunos ven la posibilidad de veto como una palanca de los Parlamentos nacionales para controlar la actuación de sus respectivos Gobiernos en el Consejo: el ejercicio o no del poder de veto de los Gobiernos en el Consejo es fácilmente localizable. Segunda consideración. La opción de veto se corresponde con los titubeos propios de una construcción europea que tiene una impronta federal pero controlada muy de cerca por los actores, los Estados. Tercera consideración. En nuestra opinión, la visión del déficit democrático centrada en el tema del veto sigue siendo una visión parcial –como la de la falta de representatividad de la Comisión-, porque no integra a todos los elementos del déficit democrático.

4. *Discrecionalidad.* Se ha señalado que el proceso de integración Europea como una redefinición de fronteras políticas –transferencia de competencias decisorias desde los Estados a la Unión (nivel federal)-, que conlleva una disminución de las posibilidades de control de los ciudadanos o representantes sobre las materias transferidas. Los Gobiernos de los países de la Unión están sometidos al control de sus Parlamentos respectivos, los cuales, además, actúan como foros públicos de información y comunicación, y son depositarios de la legitimidad democrática. Este equilibrio (reglas de juego) entre los poderes Ejecutivo y Legislativo existente a nivel nacional se rompe a nivel Unión Europea. El Consejo (colectivo de ministros), a partir de una propuesta de la Comisión (colectivo de funcionarios internacionales), puede adoptar normas obligatorias para los países de la Unión sin la aprobación última parlamentaria. Se refieren a normas comunitarias que no son objeto del procedimiento de codecisión entre el Consejo y el Parlamento europeo y, por tanto, no precisan de la aprobación de este último, sólo del Consejo; y que adoptan la forma jurídica de Reglamentos, Directivas o Decisiones. En suma, la estructura decisoria de la Unión permite a los Gobiernos el ejercicio de poderes legislativos, a través del Consejo que legisla sobre temas que antes estaban sometidos a control parlamentario (aprobación) a nivel nacional (los temas transferidos a Bruselas). Esta síntesis lineal del déficit democrático nos conduce sin solución de continuidad a las denominadas debilidades de los Parlamentos (nacionales y Parlamento Europeo) en el proceso de integración Europea.
5. *Parlamentos Nacionales y Parlamento Europeo.* Los parlamentos nacionales presentan dos debilidades. Por una parte, el volumen creciente de temas que pasan de los ámbitos competenciales domésticos al comunitario, su complejidad y el calendario decisorio de la Unión, hacen que el control por los Parlamentos nacionales sea poco efectivo a la hora de influir en las decisiones del Consejo. Por otra, no conviene olvidar que el esquema decisorio de la Unión –y la pérdida de control por los Parlamentos nacionales que lleva aparejado- es el que figura en los Tratados que la regulan, y que estos Tratados han sido ratificados por todos los Parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo como institución comunitaria, representación directa de los ciudadanos de la Unión, se dice que debería compensar la pérdida de control por los Parlamentos nacionales, pero adolece de un conjunto de notas que lo debilitan para este papel. Es cierto que el Parlamento Europeo viene ganando peso (competencias) en el proceso decisorio de la Unión, desde mediados de la década de 1970 hasta el tratado de Maastricht que introduce la posibilidad de veto (del parlamento) a iniciativas comunitarias regidas por el procedimiento de

codecisión Consejo-Parlamento Europeo. Sin embargo, esta evolución hacia un mayor peso del parlamento no desdibuja el papel preponderante del Consejo en el entramado decisonal de la Unión. Son varias y capitales las áreas de la construcción europea en las que el Parlamento Europeo de a conocer su punto de vista (participa en el proceso decisonal comunitario a través del procedimiento de cooperación, dictámenes y consulta previa), pero sobre las que no tiene la última palabra (veto) frente al Consejo. Son materias comunitarias no cubiertas por el procedimiento de codecisión Consejo-Parlamento. Son materias relevantes que cubren un amplio espectro clave del mosaico comunitario: desde medidas para combatir la discriminación (por sexo, edad, étnica o religiosa), hasta toda la temática UEM, pasando por el Mercado Único y normas sobre la libre competencia, Política Agrícola Común (la PAC), política de inmigración y asilo, política social, etc.⁴³

Pero este desequilibrio competencial entre el Consejo y el Parlamento Europeo en la aprobación de normas comunitarias clave, con ser una debilidad institucional importante, no es el único factor que confiere un perfil bajo al Parlamento Europeo. Por ejemplo, el desinterés de los medios de comunicación hacia las actividades del Parlamento, a pesar del peso decisonal que ha venido ganando, es un indicio significativo. O el propio planteamiento de las elecciones al parlamento; elecciones dominadas no por la temática europea, sino por las agendas y escenarios político-domésticos respectivos de los países; elecciones donde los partidos que concurren no son genuinamente transeuropeos; elecciones donde no se tiene la sensación de que votando se pueda influir sobre las decisiones que se tomen a nivel de la Unión; de ahí la baja participación ciudadana que se viene registrando en las comicios europeos. La distribución de escaños por países en el Parlamento Europeo es otra de sus debilidades. Da lugar a una representación distorsionante de la realidad. Los ciudadanos de ciertos países tienen una representación en el Parlamento Europeo no acorde con el peso poblacional relativo de sus países. En suma, los ciudadanos de algunos países de la Unión están infrarrepresentados respecto a los de otros Estados miembros y ello por una fórmula de “representatividad regresiva” aplicada al reparto de escaños por países en el Parlamento Europeo.⁴⁴

⁴³ González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán. *Unión Política Europea. ¿Laberinto, Puzzle o Mosaico?* Madrid, Pirámide, 2000, pp.128-134.

⁴⁴ La composición del Parlamento Europeo responde a la siguiente fórmula de reparto: 6 escaños iniciales para cada Estado miembro independiente de su población; 1 escaño adicional por cada 500.000 habitantes para la franja poblacional de entre 1 y 25 millones de habitantes; 1 escaño más por cada millón de habitantes para el segmento de 25-60 millones; y asignación final de un escaño suplementario por cada 2 millones de habitantes más allá de 60 millones. *Ibid.*, pp.134-135.

En el proceso de integración Europea se produce una pérdida de control por los ciudadanos, o por sus Parlamentos nacionales, sobre los temas que se comunitarizan. Además, en la integración, la opinión mayoritaria de los electores de un país sobre un tema puede quedar en minoría frente a las mayorías de otros países. Si a pesar de la pérdida de control a nivel nacional sobre los temas transferidos los ciudadanos aceptan, interiorizan, esa idea de la mayoría democrática en unas fronteras políticas redefinidas (las fronteras de la Unión), no cabe hablar de crisis de legitimidad democrática de la Unión. Los ciudadanos Europeos aceptan la regla de la mayoría democrática dentro de sus fronteras nacionales porque se sienten como pertenecientes a la entidad nacional que éstas definen. Aunque hay que señalar que con respecto a la democracia aún hay matices y realidades diferentes entre la Europa Occidental y la Europa del Este.

Una democracia estable y pacífica ha sobrevivido en la Europa Occidental y las poblaciones de los Europeos occidentales también han mantenido su fe en la democracia, incluso reforzándola durante el período de postguerra hasta hoy. Por su parte la Europa del Este, a parte de que son países que varían mucho en lo relativo al desarrollo económico, composición étnica y religiosa, divisiones nacionalistas, historia política y tradiciones culturales, parece que la gran mayoría de los Europeos del Este ha rechazado firmemente el comunismo y el pasado totalitarista. La gran mayoría de los Europeos del Este ha abrazado el capitalismo y la democracia, aunque algunos parecen dispuestos más favorablemente hacia el primero que hacia la última. Hay un gran optimismo por parte de los países del Este con respecto al futuro político y económico, pero sus esperanzas están condicionadas básicamente en ver mejorada su economía en el corto plazo y eso es lo que esperan de la Unión Europea más que un desarrollo de sus distintas democracias.⁴⁵

Por otra parte, la limitación de los acuerdos logrados en las Conferencias Intergubernamentales, que terminaron con la adopción de los Tratados de Ámsterdam y Niza, y sobre todo, su incapacidad para zanjar la delicada cuestión de las reformas necesarias previas a la ampliación de la Unión Europea a los países del Este, muestran claramente la inadecuación del método de reforma de los Tratados constitutivos por medio de una Conferencia Intergubernamental que requiere el consenso de todos los Estados

⁴⁵ Budge, Ian y Kenneth Newton, Ed. Al. *La Política de la Nueva Europa. Del Atlántico a los Urales*, Madrid, Akal, 2001, pp. 199-200.

miembros. Una vez que la Unión Europea adquiere naturaleza política y se aleja cada vez más de la organización internacional que fue su origen, aún se mantiene un método de reforma propio de una organización internacional clásica, el diplomático, mediante Conferencia intergubernamental. Método que no reconoce a los distintos actores que surgen como consecuencia de una organización política de varios niveles como es la Unión y que están igualmente legitimados para participar en la reforma. Igualmente persiste un cierto déficit democrático, entendido éste como falta de transparencia y control democrático de la negociación.

Al método diplomático de reforma por medio de Conferencia Intergubernamental se le achaca su falta de democracia, en el sentido de que los acuerdos se negocian por los representantes de los Estados miembros a puerta cerrada, sin la participación en la decisión de otros actores Europeos, ni el control de los órganos parlamentarios sobre las negociaciones, ni transparencia que permita a los ciudadanos conocer cómo se llegó al acuerdo final. Este método, que es propio de las organizaciones internacionales clásicas, ya no resulta en absoluto adecuado a la organización política *sui-generis* que es la construcción Europea por no satisfacer los mínimos requerimientos de democracia y transparencia.

El método diplomático de reforma de los Tratados es criticable tanto por su falta de eficacia como por su carencia de democracia. Todo ello lleva al Parlamento Europeo a considerar el agotamiento del método diplomático de reforma y a pedir que las futuras reformas de los Tratados se basen en un proceso radicalmente distinto que dé participación al Parlamento Europeo, lo Parlamentos nacionales, la Comisión junto a los representantes de los Estados miembros, además de abrir los espacios a la participación de la sociedad civil y las regiones. La instauración de la democracia dentro de la Unión Europea es un proceso que aún no concluye, ha podido ganar legitimidad gracias a la participación de los partidos políticos, las asociaciones Europeas y los gobiernos de los Estados miembros.

Si se quiere atacar los problemas del déficit democrático, las reformas institucionales habrán de actuar sobre la raíz de los mismos. Se trata de crear un nuevo sistema político en el que una democracia más plena sea recuperada. En esa democracia Europea la división de poderes y las competencias de cada poder deberían guardar un cierto parecido con los arreglos institucionales de las democracias nacionales. Para atacar el

déficit democrático se debe de poder lograr “una sincronización entre las políticas nacionales y las propias de la esfera pública de la Unión Europea”. En estos momentos el nivel nacional sigue siendo el lugar en donde los diferentes intereses tienen principalmente su ámbito de influencia, esto se debe a que los medios de comunicación mantienen su principal atención a la problemática de la política nacional y no hay un equilibrio con el nivel propio de la Unión Europea.⁴⁶

Para atacar el déficit democrático de la Unión Europea, se puede pensar en un Consejo de Ministros sustentado en el parlamento por un partido o coalición de partidos. En un Parlamento Europeo con potestad de iniciativa legislativa y competencia exclusiva para aprobar Leyes y plantear una moción de censura al Consejo llegado el caso. También en el voto ciudadano en las elecciones que puede revalidar mayorías parlamentarias o no, y determinar la continuidad o caída del Consejo. Pues bien, todo esto ocurre en los países de la Unión Europea, no en la Unión Europea, a menos que la Unión Europea camine decididamente hacia una unidad federal. Entonces sí, los diseños institucionales de los países comunitarios encajarían en la Unión Europea. Como señala Larry Siedentop “un Estado federal en Europa tendría la ventaja de formalizar la relación entre las naciones y regiones europeas de un modo capaz de garantizar los beneficios de la competencia y la emulación sin incurrir en los inconvenientes que marcaron el mundo de las ciudades Estado griegas y el inicio de la Europa moderna: guerra incesante e inestabilidad”.⁴⁷

LA UNIÓN EUROPEA Y EL FEDERALISMO

En el año de 1946, en un discurso pronunciado en Zurich, Winston Churchill lanzó la idea de que “hay una panacea que permitiría a Europa recuperar su pulso y su personalidad: los Estados Unidos de Europa”. Para Churchill si efectivamente se tuviera unos Estados Unidos de Europa ya fuera un Estado Federal ya una Confederación de Estados, Europa estaría en una situación mucho más pujante que la que tenía en esos

⁴⁶ Grundmann, Reiner. “The European Public Sphere and The Deficit of Democracy”, en: *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, Dennis Smith y Sue Wright (Edited). Oxford, Blackwell Publishers/The Sociological Review, 1999, pp.141-142.

⁴⁷ Siedentop, Larry. *La Democracia en Europa*, Madrid, Siglo XXI, 2001, pp.27-28.

momentos, sin embargo, en aquellos días esta declaración tan solo quedó en un discurso, pero la idea de una Federación Europea será retomada más adelante.⁴⁸

En la Declaración de Schuman de 1950, que desencadena todo el proceso de integración Europea, se plantea la Federación Europea, vinculada estructuralmente a la paz, como horizonte de la integración Europea, recogiendo una herencia teórica de siglos: “No hubo Europa y tuvimos la guerra, mediante la puesta en común de una producción de base y la institución de una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran, esta propuesta pondrá las primeras bases de una Federación Europea indispensable para el mantenimiento de la paz”. La Declaración del Ministro de Asuntos Exteriores francés Robert Schuman el 9 de mayo de 1950 hacía un llamamiento a Alemania y otros países Europeos para crear la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, organización internacional de integración que sería la primera de las comunidades Europeas. En ella se alude a la organización federal de Europa como horizonte y objetivo de la integración Europea.⁴⁹

Para Roberto Gonzáles y Manuel Ahijado la Unión Europea se caracteriza principalmente por ser una “Unión Económica Federal”. La creación de uniones federales entre países obedece a un solo motivo: la defensa. Hay casos en que las uniones federales se crean básicamente para defender la soberanía e independencia de sus miembros frente a terceros. Son uniones donde el impulso defensivo es de naturaleza militar. Las uniones económicas también tienen una motivación fundacional defensiva, pero ya no se trata de una defensa militar de la soberanía de sus miembros, sino de una defensa de su independencia económica. Las uniones económicas suponen, por tanto, un cambio de enfoque de lo militar a lo económico.⁵⁰

⁴⁸ Brunner, Guido. *El Poder y la Unión*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988, pp.89.

⁴⁹ En su declaración, Schuman afirmaba que “cinco años casi exactamente de la capitulación incondicional de Alemania, Francia realiza el primer acto decisivo de la construcción Europea y asocia en él a Alemania. Las relaciones Europeas deben verse plenamente transformadas. Esta transformación hará posible otras acciones comunes imposibles hasta la fecha. Europa nacerá de todo eso, una Europa firmemente unida y fuertemente estructurada. Una Europa donde el nivel de vida aumentará gracias a la agrupación de las producciones y a la ampliación de los mercados, que harán bajar los precios. Francia tiende la mano a Alemania y le propone participar, en igualdad de condiciones, en una nueva entidad encargada en primer lugar de administrar en común el carbón y el acero de los dos países, y también, en un sentido más amplio, de colocar la primera piedra de la federación Europea”. Fontaine, Pascal. *Una Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*, Bélgica, Comisión Europea, 2000, pp.12-15.

⁵⁰ Ejemplos de Federaciones de países o regiones en donde su unión se basaba principalmente en la defensa militar de su soberanía e independencia los encontramos en la Corona de Aragón (1137-1707) por la

La teoría de una Unión Federal Económica proviene básicamente de los postulados del alemán Friedrich List (1789-1846) quien sostenía lo siguiente:

1. List concibe la economía de un país como una combinación armoniosa de sus fuerzas productivas, estructuradas en los tres sectores tradicionales, agricultura, manufactura y servicios. En esta concepción el *mercado doméstico* se entiende como un mercado cerrado y regulado por un poder público superior (el Estado que lo protege contra desórdenes internos y ataques exteriores. Y este mercado doméstico es esencial porque es el único seguro, el único depositario de la confianza del Estado en circunstancias extremas (guerra). El *mercado externo*, por el contrario, no es tan seguro: no está gobernado por un poder público superior, sino que depende de las circunstancias y voluntad de los otros países con quienes comercia el país en cuestión. Para List el mercado externo es importante pero no es el mercado “primario”, como lo es el mercado doméstico, sino que lo considera “instrumental” por las incertidumbres y dependencias externas que lo rodean. Para List era, pues, prioritario el desarrollo del mercado doméstico o interior, de ahí su insistencia en la liberalización comercial interna (o lo que es lo mismo, el sometimiento del mercado doméstico a una normativa nacional homogénea).
2. La clave del razonamiento de List reside en que el desarrollo armonioso de los tres sectores económicos tradicionales, requería un mercado doméstico de *tamaño suficiente*. Cuando List abogaba por ese tamaño suficiente del mercado doméstico tenía muy presente el fenómeno de *la producción a gran escala* generado al socaire de la Revolución Industrial y el progreso tecnológico que ésta comportaba. En esta tesitura los pequeños Estados por sí solos no podían desarrollar mercados domésticos de tamaño suficientemente grande para dar salida a la producción a gran escala. List ya sostenía que “Un pequeño país jamás podría lograr el desarrollo pleno de las distintas ramas productivas. En tal Estado cada medida proteccionista se convertiría en un monopolio privado. Solamente mediante alianzas con otras naciones más poderosas, mediante el sacrificio parcial de las ventajas de la nacionalidad propia (normas homogéneas dictadas y hechas efectivas por el Estado en su territorio) y mediante una extensión excepcional de sus poderes, podría ese pequeño país asentar su independencia.
3. La cuestión crucial planteada y contestada por List era ¿qué podrían hacer los pequeños Estados para expandir sus reducidos mercados domésticos originales? Al

reconquista y defensa de los fueros de sus miembros Aragón, Cataluña y Valencia; la Antigua Confederación Suiza (1291-1798) en defensa de la independencia de sus miembros frente a la cada de los Habsburgo; la Confederación Suiza Restaurada (1815-1848), restauración por la independencia de sus miembros, abolida durante los intentos unitarios de Francia de 1798 y 1803; Provincias Unidas de los Países bajos (1579-1795), oposición del núcleo calvinista del norte al poder imperial español; Confederación Germánica (1815-1866), defensa exterior y seguridad entre los miembros de la Confederación. Ejemplos de Uniones Económicas Federales: Unión Federal de los Estados Unidos de América (1789-1861), refuerzo del poder federal para dotar de efectividad al objetivo de bienestar económico general con la creación de un solo Estado federal a raíz del final de la guerra de Secesión y el Benelux (1948), la unificación de Bélgica, Holanda y Luxemburgo por la creación de una unión aduanera y arancelaria desarrollando un mercado interno común. González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán. *Op.Cit.*, pp. 83, 93-97.

respecto, existían tres caminos tradicionales: la adquisición por herencia sucesoria (monarquías), la compra de territorios (por ejemplo, la compra de Alaska por los Estados Unidos a la Rusia Zarista), y la conquista militar. List añade una cuarta vía, la de las uniones federales, y pone como ejemplo la *Zollverein*⁵¹ de su época.

4. La esencia de la lógica de List es que las uniones federales no son una fórmula para liberalizar el comercio entre Estados, sino para la transformación, de mutuo acuerdo, de su comercio exterior en comercio interior. La unión federal entre Estados permitía encapsular su comercio exterior en una normativa común a todos ellos, aprobada por una institución común (federal), que facilitaba una defensa común del comercio exterior de la nueva entidad, la unión, y la creación de un *gran mercado interior* seguro, suma de los respectivos mercados domésticos de los Estados de la unión cuyo comercio entre ellos estaba sometido a circunstancias aleatorias. En este sentido, las uniones federales suponen relaciones intra-Estados, similares a las que se articulan dentro de un Estado, aseguradas por una autoridad y normativa comunes a todos sus miembros.⁵²

Finalizada la Segunda Guerra Mundial las Uniones Económicas Federales surgen con fuerza. Nos encontramos con que países Europeos otrora potencias coloniales, privados de sus imperios por el proceso independentista generalizado en la inmediata posguerra; la reconstrucción de las economías nacionales dañadas por el conflicto; y el ascenso de bloques económicos poderosos en la escena mundial (Estados Unidos y la entonces Unión Soviética). Frente a esto serán precisamente pequeños Estados los que impulsen la opción federal siguiendo la lógica de List: ampliar mercados domésticos transformando su comercio exterior en comercio interior. Un ejemplo próximo en Europa del resurgir del esquema federal lo tenemos en la unión aduanera formada en 1948 por tres pequeños países, Bélgica, Holanda y Luxemburgo. Ejemplo que tiene su importancia, entre otras cosas, porque los tres miembros del Benelux estarán entre los impulsores decididos de la creación de la entonces Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea).⁵³

⁵¹ Zollverein (1834-1867) es una unión federal constituida por veinte Estados alemanes no austriacos bajo la hegemonía de Prusia. Su objetivo era lograr un gran mercado interior mediante supresión de aranceles internos y tarifa exterior común. En 1867 se disuelve en la Confederación Germánica del Norte, que será el soporte político del imperio alemán (1871-1918). *Ibid.*, pp. 96.

⁵² *Ibid.*, pp. 84-86.

⁵³ Apartados de la presión de los círculos económicos de sus países, entonces ocupados por los nazis, los Gobiernos libres de Bélgica, Holanda y Luxemburgo, reunidos en Londres, decidieron unir las economías de sus tres naciones en un solo mercado. El 21 de octubre de 1943 quedó concluida la Convención Monetaria, y el 5 de septiembre de 1944 se firmó la Convención Aduanera. La entrada en vigor de ambos acuerdos - primeros pasos hacia la unión económica quedó prevista para el momento en que fuesen efectivamente liberados los tres países signatarios. Los acuerdos de 1943 y 1944 no entraron en vigor sino hasta el primero de enero de 1948. Tamames, Ramón y Mónica López. *Op. Cit.*, pp. 69.

La Comunidad Económica Europea (CEE) es heredera directa de las uniones económicas federales tanto en la forma como en el contenido. En la forma, porque se sustancia en un tratado constitutivo por el que se establecen instituciones comunes (federales) con capacidad normativa sobre sus miembros. En el contenido, porque interioriza el hasta entonces comercio exterior entre sus miembros (un solo mercado sin trabas internas a los intercambios comerciales, con una política comercial común frente al exterior y normas comunes a todos los Estados de la CEE). Por lo demás, esta idea de gran mercado será una constante en la evolución de la CEE desde su creación hasta la actualidad: el Mercado Común del tratado de Roma, primero; el mercado Europeo Interior del Acta Única (1987), después; y la moneda única como colofón de la idea de mercado único.⁵⁴

La naturaleza de la Unión Europea, tanto la fundacional como la institucional, no es tan singular como se dice. Es la misma naturaleza que subyace en todas las uniones federales entre países: naturaleza fundacional defensiva (seguridad y economía) y naturaleza institucional federalista, híbrida de las relaciones normales entre Estados y de las relaciones dentro de un Estado. Pero si la Unión Europea no es tan singular del todo por razón de su naturaleza, sí lo es por su mayor complejidad comparativamente con las uniones que la han precedido.

Primero, porque las ideas rectoras de la Unión son más ambiciosas: explotación de las economías de escala más allá de las respectivas fronteras nacionales de sus miembros (la lógica de List del gran mercado doméstico); la estabilidad macroeconómica como escenario ideal para aprovechar las ventajas de la integración económica; seguridad contra el peligro de enfrentamiento bélico entre sus miembros creando lazos económicos sólidos entre ellos; y una unión política gradual mediante las solidaridades de hecho (las políticas comunitarias). Además, en la Unión Europea el motivo fundacional del bienestar económico general tiene un peso relevante, mayor que el que podamos encontrar en uniones anteriores, quizá por cuestiones de desarrollo y circunstancias históricas. Este mayor peso de la cláusula de bienestar económico se refleja tanto en los fines económicos

⁵⁴ En todo momento, dentro de la evolución de la Unión Europea, los países miembros han sido conscientes de la necesidad de construcción de un gran mercado, facilitando así los intercambios comerciales. Sotelo Navalpotro, José Antonio y José María. García Alvarado. "1995. La Europa de los Quince", en: *La Unión Europea*, Rafael Puyol Antolín y Julio Vinuesa Angulo (Editores), Madrid, Síntesis, 1998, pp. 376.

de la Unión como en los medios para alcanzarlos. Por último, la arquitectura institucional federalista de la Unión presenta originalidades que la hacen más compleja que las de sus predecesores. Así, en la Unión Europea hay elementos federales importantes totalmente desconocidos en otras uniones; por ejemplo, la existencia de un Banco Central Federal (el Sistema Europeo de Bancos Centrales, SEBC).

Otros elementos federales de la Unión no son nuevos en el mundo de las uniones, pero sí de mayor entidad o presentan alguna diferencia relevante. Por ejemplo, el propio presupuesto comunitario que supera, con mucho, en volumen y variedad de conceptos que financia, a cualquier otro esquema presupuestario de las uniones federales conocidas; o el sistema judicial de la Unión Europea que si bien encuentra instituciones de naturaleza similar (arbitral) en otras uniones, difiere en que faculta a los propios ciudadanos de los países de la Unión para recurrir ante el Tribunal de Justicia de la Unión las decisiones comunitarias que les afecten directa o individualmente. También parece justo señalar que junto a las características de la arquitectura institucional de la Unión que acabamos de apuntar, se registran vacíos de poder federal que no se daban en algunas otras federaciones. Por ejemplo, la no existencia de un ejército federal permanente de la Unión, institución federal que sí encontramos en uniones como las Provincias Unidas de los Países Bajos, la Confederación Suiza de 1815 o en la Confederación Germánica, también de 1815.⁵⁵

El modelo de la Unión Europea se ha desarrollado, en lo sustancial en tres funciones principales de corte federal. En primer lugar la función de *mercado* ya ha alcanzado prácticamente el modelo de organización federal de las competencias. Las normas principales del mercado único –las cuatro libertades de circulación: de bienes, servicios, trabajo y capital, en conjunción con la política de competencia y las políticas reguladoras. En segundo lugar la regulación *financiera*, basada en el euro como moneda única y en el Sistema Europeo de Bancos Centrales, es de ascendencia claramente federal. En tercer lugar en lo que respecta a la *solidaridad*, las funciones redistributivas del presupuesto de la Unión Europea se han desarrollado de forma considerable, pero se mantienen en una escala reducida en comparación con la solidaridad interregional de las federaciones típicas. En el escenario de la función de *defensa* europea, como ya se menciono no existe un ejército

⁵⁵ González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán, *Op. Cit.*, pp.90.

federal, pero de momento, la OTAN liderada por los Estados Unidos sigue siendo su mecanismo principal de defensa.⁵⁶

El nacimiento y desarrollo de las entonces CEE, hoy Unión Europea han estado dominados por la economía. En efecto, en el plano federal ha sido la economía el ámbito en el que se ha operado el grueso de transferencia de soberanías nacionales a instituciones federales. Mientras que en el ámbito de lo político el desarrollo federal ha sido menor. Pero como señala Pedro Montes: hemos llegado al punto en el que “el retraso de una unión política europea puede afectar a la economía de la Unión y particularmente al euro”, el incumplimiento de las condiciones que garantizan la estabilidad del euro lo pondrían en cuestión, hace falta por tanto que los consensos políticos entre los Estados miembros sean claros y homogéneos.⁵⁷

La unión monetaria europea con el inicio de la Unión Monetaria el 1 de enero de 1999 conllevará una mayor cooperación o integración política entre los Estados miembros, se trata de una convivencia forzosa, armonización o coordinación en temas clave y el euro como recordatorio de compromiso permanente. La política monetaria del Banco Central Europeo establece una mayor cooperación o integración: la necesidad de coordinar más estrechamente las políticas económicas de los países que comparten la misma moneda –y la misma política monetaria- para lograr una adecuada política global para la zona. La pauta que parece concretizarse en la integración política de la Unión Europea es la de una *visión unitaria*, referencia para el eje París-Berlín, la cual concibe las relaciones entre Estados en la Unión Europea como un proceso por etapas, creciente en el nivel de integración económica –vía federalismo-, hasta desembocar en una unión política total articulada en un modelo federal y con vocación de permanencia.⁵⁸

⁵⁶ Emerson, Michael. *Op. Cit.*, pp. 246-249.

⁵⁷ Montes, Pedro. *La Historia Inacabada del Euro*, Madrid, Trotta, 2001, pp.89-94.

⁵⁸ La *visión unitaria* parece ser el camino que seguirá la Unión Europea frente a una *visión comunal* o anglosajona de las relaciones entre Estados que reconoce de entrada, el fenómeno de la interdependencia creciente de las actuaciones de los Estados; y a partir de esta constatación acepta como inevitable la idea de soberanía compartida sobre materias específicas (o lo que es lo mismo, autolimitación de las soberanías nacionales). Este compartir soberanías no supone, sin embargo, la erosión de los Estados hasta su fusión en una unión política plena; al contrario, la concepción comunal mantiene la existencia de los Estados como actores principales, pero sometidos a dos tensiones competitivas entre sí: los intereses propios, nacionales, y los intereses de una comunidad de Estados que comparten valores y aspiraciones (democracia y bienestar general de sus ciudadanos) y de la que forman parte. González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán. *Op. Cit.*, pp. 100-105.

La raíz de la construcción europea moderna ya fue federal en su fundación y hoy la Unión Europea es federal, más federal que la CEE en sus inicios. La existencia de instituciones comunitarias (supranacionales) con competencias cedidas por los Estados miembros y con capacidad para imponerlas a todos los socios –esquema federal-, ya se establecía en el Tratado de Roma. La UEM, con la creación del Banco Central Europeo, sobre un modelo claramente federal, y su competencia exclusiva en materia de política monetaria común, fue uno de los pasos más importantes en la senda federal global.

El federalismo económico se ocupa de buscar un óptimo en el reparto competencial entre distintos niveles de gobierno de las tres funciones del sector público: asignación de recursos, redistribución de la renta y estabilización económica. La función *asignación* incluye la producción de bienes y servicios públicos y la actuación contra las externalidades o fallas de mercado. La función *redistribución* se corresponde con el llamado federalismo fiscal, que vía exacción de tributos y realización de gasto, trata de redistribuir el reparto inicial de renta resultante del juego del mercado, por razones de equidad social y/o eficiencia económica. La tercera función, *estabilización* económica, se refiere al empleo de las políticas monetarias, fiscal y de reformas estructurales para lograr un alto nivel de crecimiento y empleo con una baja y estable inflación. Lo relevante para el federalismo económico es que el reparto de las tres funciones del sector público entre los distintos Gobiernos (central y regionales) sea óptimo.⁵⁹

Desde el momento que existe un presupuesto comunitario, existe federalismo económico en la Unión. La cuestión es cómo se reparten las tres funciones –asignación, redistribución y estabilización económicas- entre Bruselas y los Estados miembros, y si este orden de reparto es un óptimo económico o no. En suma, una cuestión de grado, haciendo una referencia al federalismo económico de la Unión Europea, tendríamos que el Gobierno central estaría formado por instituciones comunitarias, federales, y los Gobiernos regionales, los Estados miembros. Pero veamos las tres funciones del sector público en el caso de la Unión Europea:

1. *Asignación*: En la Unión Europea existe una construcción básica, el Mercado Interior o reglas de juego únicas fijadas a nivel federal (comunitario) para eliminar obstáculos a la libre circulación de trabajadores, capitales y productos y a la libre prestación de servicios. Es una construcción que responde a la lógica de crear un

⁵⁹ *Ibid.*, pp.207.

gran mercado interior sujeto a las mismas reglas, y que en el caso de la Unión se extienden hasta una moneda común el euro. En la Unión Europea, con una economía global de mercado representada en el Mercado Único, la función asignación está reservada a los Estados miembros que la componen. Ellos son los responsables de la oferta de bienes y servicios públicos en sus respectivas jurisdicciones; y los responsables del tema de las externalidades o fallas del mercado, aunque sujetos a cierta normativa comunitaria sobre estándares de medio ambiente y ayudas a empresas públicas. Este esquema de la Unión Europea con la función asignación localizada en los Estados, es similar al reparto de funciones económicas en un Estado federal. Se considera a los Gobiernos regionales de ese Estado como más aptos que el Gobierno central, federal, para desarrollar la función asignación (en sus jurisdicciones respectivas).

2. *Redistribución:* La función redistributiva en la Unión Europea corresponde a los Estados miembros. No existe un impuesto federal único para todos los Estados miembros, ni una agenda tributaria supranacional, ni un mecanismo de transferencias desde un presupuesto comunitario de tamaño para reducir sustancialmente distancias en la renta per cápita de algunos Estados miembros hacia la media comunitaria. A primera vista podría pensarse que localizar la función redistributiva en los Estados miembros (situación actual) y no a nivel federal (Bruselas), sería una ineficiencia; pero no lo es, al menos parcialmente. La hipótesis de partida –facilidad para el cambio de residencia de las personas a las comunidades vecinas– no se da en la Unión; el cambio de residencia entre Estados está limitado por las barreras culturales y por los elevados niveles de desempleo en los Estados miembros. Luego se podría argumentar que localizar la función redistributiva en los Estados miembros, y no a nivel federal (Bruselas), es un óptimo al no cumplirse la hipótesis de facilidad de cambio residencial. Pero es un óptimo relativo. El factor capital (financiero) sí tiene total facilidad para el cambio de residencia intra-Unión Europea, de un Estado a otro, en la Unión se establece la libre circulación de capitales; los mercados financieros europeos y sus sistemas de negociación y liquidación están altamente integrados; y no existe el riesgo de tipo de cambio, el capital se denomina en euros. Luego considerando sólo la plena movilidad de capitales intra-Unión, localizar la función redistribución a nivel federal (Bruselas) sería un óptimo.

En suma, situar la función redistributiva a nivel federal en la Unión tendría su lógica si atendemos a la libre circulación de capitales, sin riesgo, entre los Estados que la componen. Sin embargo, esa localización a nivel federal sería ineficiente si atendemos a las barreras (culturales y laborales) que obstaculizan los cambios de residencia de personas (factor trabajo) entre los Estados miembros. Una baja movilidad personal que favorece situar la función redistributiva a nivel de los Estados (situación actual). Como vemos, entre ambos extremos (redistribución centralizada en Bruselas o descentralizada en los Estados miembros) nos encontramos de nuevo ante una cuestión de grado en el federalismo económico de la Unión.

3. *Estabilización:* La función estabilización económica es un óptimo en el Gobierno central del Estado federal. Refiriéndose a ella se considera que una forma unitaria de Gobierno es claramente superior al tener un alto grado de descentralización. Un Gobierno central (federal) está en una posición para hacer buen uso tanto de la política monetaria como de la fiscal para mantener la economía con un alto nivel de empleo sin excesiva inflación. Los Gobiernos locales, por el contrario, están seriamente limitados en su capacidad para regular la actividad económica agregada en sus jurisdicciones, por la ausencia de control de la oferta monetaria, por el pequeño valor de los multiplicadores (fiscales) dada la gran apertura e interdependencia de sus economías locales respectivas, y por el marcado carácter externo de su deuda. Esto sugiere varias cuestiones:

Primera cuestión.- A nivel comunitario la política monetaria está centralizada para toda la zona euro en el Banco Central Europeo. Este Banco federal por naturaleza y diseño, se ocupa de la estabilidad de precios como objetivo principal y, secundariamente, de apoyar las políticas económicas de la Unión con el fin de contribuir a la realización de los objetivos comunitarios. Sin embargo, a nivel Unión no existe función de estabilización económica en su vertiente política fiscal centralizada. Son los Estados miembros quienes ejercen esta función en sus jurisdicciones respectivas.

Segunda cuestión.- Durante las negociaciones que precedieron la aprobación del tratado de Maastricht, se propuso la creación de un mecanismo comunitario (federal) de estabilización contra posibles choques económicos, dado que en la UEM los Estados ya no podrían utilizar ni el tipo de cambio ni sus políticas fiscales para compensar tales choques. Al final, en el Tratado, esta propuesta quedó reducida a la posibilidad –que no certeza- de concesión de una ayuda financiera comunitaria, en determinadas condiciones, a un Estado miembro que se encontrase en graves dificultades por acontecimientos excepcionales de los que no fuese responsable ni pudiese controlar (supuesto de choque económico). Además, la concesión de esa ayuda se estudiaría caso por caso, y requiere la aprobación unánime del Consejo de Ministros de la Unión. Como se ve, un planteamiento muy alejado de la idea de un fondo comunitario automático, no discrecional, de estabilización.

Tercera cuestión.- ligada a la anterior. El argumento de Bruselas para no institucionalizar un fondo comunitario de estabilización, es que los choques económicos, de producirse, serían de naturaleza simétrica. Los choques afectarían a todos los Estados por igual, por la convergencia en sus estructuras y especialización productiva. Además, el desarrollo de la UEM jugará a favor de aumentar la interrelación de los aparatos productivos de los Estados. Es ésta una argumentación respetable.⁶⁰

Al igual que las funciones de asignación y redistribución, la función de estabilización plantea la cuestión del grado (entre Bruselas y los Estados miembros) del

⁶⁰ *Ibid.*, pp.209-214.

federalismo económico de la Unión Europea. Avanzar en ese grado se puede tomar como aproximación hacia un óptimo económico en el reparto de las tres funciones, y, de hecho, hacia una mayor integración política. Un presupuesto comunitario de tamaño, apto para las funciones de asignación, redistribución y estabilización a escala federal, sería prácticamente una unidad política.

Además de las características que hasta este momento hemos señalado, otros autores apuntan hacia el sentido de que la Unión Europea también se trata de un proceso de integración "Federal Intergubernamental". Este concepto fue elaborado para definir el peculiar modelo de la Unión Europea y se debe a los politólogos franceses, Maurice Croisat y Jean-Louis Quermonne y se caracteriza por combinar elementos de supranacionalidad y de intergubernamentalismo, es decir, la cesión de soberanía con la cooperación interestatal. En 1979, como consecuencia de las primeras elecciones del Parlamento Europeo por sufragio universal, surge un nuevo proceso político. Con ello, se inicia la mutación política, es decir, el cambio de naturaleza económica de la Comunidad Europea al de naturaleza política de la Unión, especialmente en la década de los 90 con el Tratado de Maastricht, poniéndose en práctica el modelo de federalismo intergubernamental. La construcción Europea, tal y como la conocemos hoy, es un sincretismo de ambos extremos. Esta mutación hasta ahora incompleta, se caracteriza por tratarse de un federalismo intergubernamental algo implícito, sin formalizarse del todo.⁶¹

El modelo del federalismo intergubernamental adquiere carta de naturalización en Maastricht como un sincretismo de elementos provenientes de las dos tensiones presentes

⁶¹ Existen una gran variedad de autores que han abordado el tema de la Unión Europea y el federalismo, además de los análisis basados en el federalismo económico y el federalismo intergubernamental, que desde nuestro punto de vista describen con precisión el tipo de integración federal de la Unión, tenemos los trabajos de Murray Forsyth quien recoge tres líneas de la teoría federalista que alimentan la deliberación sobre la integración Europea. El primero se asocia a la ideas de Immanuel Kant, quien hacía referencia a la expansión de la federación como la más apropiada forma para salvaguardarse contra la guerra. En segundo lugar están los elementos de la teoría democrática concernientes a idear las formas de garantizar la eficiencia del gobierno con una estructura de autoridad democrática. La tercera línea es el análisis de las condiciones previas de los procesos y tendencias federalizantes, así como los movimientos sociales que inducen a una salida federalista de los conflictos. Otro autor importante es Charles Pentland quien tiene dos puntos de vista, uno es el sociológico y el otro es el constitucional, el primero ve el progreso de los enfrenamientos y la paz emergente de la integración de la gente, el segundo ve la armonía y la estabilidad de una constitución diseñada de forma ilustrada. En términos federalistas, ambos puntos de vista deben conducir al mismo destino: aclarar la definición de un Estado supranacional. Hasta puntos de vista escépticos como las de Reginald Harrison, quien duda de que la posición federalista sea correcta para la cooperación entre Estados y mantiene una posición radical de desconfianza ante las soluciones de tipo confederal, de integración económica y de organizaciones internacionales que funcionen como instrumentos de integración. Rosamond, Ben. *Theories Of European Integration*, New York, St. Martin's Press, 2000, pp.25-26.

en la construcción Europea: federalismo e intergubernamentalismo. Este modelo toma elementos de las dos fuerzas y con ellos articula un sistema político singular. En el Tratado de Maastricht y en todo el proceso político que le sigue hasta nuestros días se entiende que el federalismo intergubernamental es consecuencia de la necesidad de lograr el acuerdo entre los partidarios de los dos extremos: federalistas e intergubernamentalistas.

En la etapa actual del proceso político se acepta por todos este modelo, que ya no se percibe como etapa transitoria hacia una especie de Estado federal sino como modelo propio y peculiar de esta construcción original que es la Unión Europea. Esta, por tanto, se caracterizaría por ser una organización política transnacional. Sería algo próximo a una Unión de Estados y pueblos, basada en la fórmula de la soberanía compartida, según la cual los Estados y los pueblos Europeos deciden en qué áreas quieren desarrollar políticas en común (federales) y en qué otros ámbitos, por el contrario, desean mantener actuaciones independientes pero coordinadas entre sí (intergubernamentales).⁶²

El modelo de federalismo intergubernamental está presente en la construcción Europea desde sus inicios de una forma matizada, lo que lleva a ver que el sistema institucional previsto por los Tratados fundamentales no sea ni enteramente federal ni propio de una organización internacional clásica, sino que mezcla características de los dos. No existían en los orígenes, sin embargo, diferentes formas de gestión de las políticas Europeas. El proyecto de Tratado de la Unión Europea de 1984 diseña por primera vez el modelo de federalismo intergubernamental, al prever dos tipos de procedimientos a través de los cuales la Unión toma las decisiones a través de sus instituciones par llevar a cabo sus objetivos: la acción común y la cooperación entre Estados.

El Acta Única Europea de 1986 esboza este modelo, si bien en una dirección más intergubernamental, al incluir dentro del Tratado de la Comunidad Económica Europea junto a las políticas comunitarias esa forma de cooperación intergubernamental al margen de los Tratados que constituían la Cooperación Política Europea. Con el Tratado de Maastricht de 1991 el modelo de federalismo intergubernamental adquirirá ya carta de naturaleza al

⁶² La Unión Europea ha triunfado precisamente porque puede decirse que todos los Estados miembros han ganado con la pertenencia. La integración constante ha tenido lugar en gran medida porque la clase política de cada Estado miembro creía que era en interés de su propio país. El proyecto ha tenido éxito haciendo que funcionen unas bases inherentemente inestables para la unión, salvaguardando cuidadosamente que la Unión siga siendo algo que interese a cada uno de los Estados miembros. Norman, Wayne J. "La Construcción de Una Unión Federal Europea. Una Perspectiva Filosófico-Política". *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 7, Barcelona, UNED/UAM-I, Mayo de 1996, pp.63-68.

dividirse el Tratado en tres pilares, uno dedicado a la gestión comunitaria de las políticas europeas y los otros dos a la cooperación intergubernamental en relación a la política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. Se trata de un único modelo político, con un marco institucional único, pero con dos métodos de actuación y decisión diferentes, en que esas mismas instituciones desarrollan funciones diversas.

Ese federalismo que incorpora lo intergubernamental al método comunitario, tendrá el efecto de ir contagiando paulatinamente de comunitario lo intergubernamental. En primer lugar el federalismo se fue volviendo implícito en la medida en que la Unión no sólo tiene competencias sobre la política agrícola, de comercio, la política social, de transporte, del mercado común, etc. Sino que, además y en segundo lugar, aborda también el proceso constituyente, los asuntos de la Unión que se discuten pertenecen a ambas pero especialmente al segundo tipo, es decir, aquéllas potestades que se entendían como lo más propias e irrenunciable del Estado nación: moneda, defensa, política exterior, política interior, empleo, política económica, cohesión social, modelo social, etc. Precisamente no hay nada que pertenezca más a este tipo de política que el ejercicio constituyente. Pues bien, en la medida en que la Constitución de la Unión Europea se eche a andar, el federalismo intergubernamental se hará más directo.⁶³

Se avanza hacia un federalismo asimétrico y este concepto ha de entenderse en un doble sentido. En primer lugar, hablamos de asimetría ya que la Unión está formada por Estados unitarios y de estructura compleja. Por tanto, se trata de asociar a las regiones con competencias legislativas al funcionamiento de la Unión. Precisamente la asimetría, en este sentido, es algo fácilmente encajable en el sistema federal, que se caracteriza por ser un sistema de gobierno multinivel y de soberanías compartidas por diferentes niveles y que no hace falta que tengan las mismas competencias para todos. El segundo sentido del federalismo asimétrico se refiere a que se trata de un sistema heterogéneo, en que no todos los Estados miembros participan en las mismas políticas ni de la misma manera, sino cada

⁶³ Un modelo constitucional adecuado a sociedades plurinacionales como la Unión Europea no debe dejar de tener un carácter flexible y abierto, que permita una articulación estable y con perspectivas de futuro de las distintas realidades nacionales que regula. Requisitos muy difícilmente conseguibles desde las premisas de un Estado regional que se descentraliza, o desde las de los federalismos de carácter territorial o simétrico, por más descentralizada que también esté la distribución de competencias entre la federación y las unidades federadas. Requejo Coll, Ferran. "Pluralismo, Democracia y Federalismo. Una Revisión de la Ciudadanía Democrática en Estados Plurinacionales". *Revista Internacional de Filosofía Política*, No. 7, Barcelona, UNED/UAM-I, Mayo de 1996, pp.108-110.

uno a su propio ritmo. Esto es un hecho ya hoy, y no hay más que verlo en cuestiones como la Unión Económica y Monetaria, en que hay Estados miembros que no participan o lo hacen con unas condiciones especiales. Pues bien, con la incorporación y flexibilización de las cooperaciones reforzadas se estima que esta situación se dará en otros ámbitos en el futuro. Se considera que las cooperaciones reforzadas van a ser la garantía para proseguir en la integración para muchos Estados que así lo deseen, en una Unión tan heterogénea como puede serlo con veinticinco o más Estados miembros.⁶⁴

Hasta la firma del Tratado de Maastricht, pocos observadores caracterizaron a la Unión Europea como una federación. Sin embargo, la comunidad al final de la década de los ochenta había adquirido una apariencia de instituciones con estructura típicamente de un Estado federal, en términos prácticos existían condiciones mínimas para la federación, el Consejo de Ministros tenía un poder real en la toma de decisiones, y la burocracia (la Comisión) había adquirido considerable poder en las directrices políticas a la par con los principios establecidos por el Consejo de Ministros. La Corte de Justicia estaba ampliamente aceptada como una corte nacional suprema, es el cuerpo responsable en adjudicarse las disputas. Finalmente el Parlamento Europeo es un cuerpo electo directamente que ha ido incrementando sus poderes sobre el control presupuestal.⁶⁵

Con lo que hasta aquí hemos expuesto parecería que la Unión Europea tiene un claro futuro federal, si bien *sui generis*, acorde con sus propias características, sin embargo hay voces discordantes con estas afirmaciones y que hacen una crítica importante al proceso de ampliación de la Unión que no parece tener todavía un límite claro. Para Maurice Duverger, ninguno de los Estados miembros de la Unión Europea, que son todos ellos verdaderos Estados, titulares de lo esencial de la soberanía, está dispuesto a cambiar de estatus para convertirse en una simple unidad federada. Tanto si es grande, como si es

⁶⁴ De acuerdo con Charles D. Tarlton, el sistema federal asimétrico ideal sería un sistema compuesto por unidades políticas que corresponderían a diferencias de interés, carácter y composición, que existiesen dentro de la sociedad en su conjunto. El sistema federal asimétrico sería un sistema en el que como dice Livingston respecto a los sistemas federales en general, las diversidades en la sociedad general encontrarían expresión política a través de Gobiernos locales con diverso grado de autonomía y poder. Tarlton, siguiendo a Livingston, señala que un Gobierno federal asimétrico es un Gobierno en el que las instituciones políticas corresponden al "federalismo" de la sociedad real que hay debajo de él. Tarlton, Charles D. "Simetría y Asimetría Como Elementos del Federalismo: Una Especulación Teórica", en: *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate Sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Enric Fossas y Ferran Requejo (Eds.), Madrid, Trotta, 1999, pp.28-29.

⁶⁵ McKay, David. *Federalism and European Union. A Political Economy Perspective*, Great Britain, Oxford University Press, 1999, pp.17.

mediano o pequeño, ninguno alcanza a ver qué ventaja sacaría la Unión si se convirtiese en un Estado federal, ya que contará con más de 500 millones de habitantes cuando englobe a las casi 30 naciones situadas entre el Atlántico y la desembocadura del Danubio, el Cabo Norte y Chipre. Este monstruo, ingobernable desde dentro, perdería mucho poder en las relaciones internacionales, al disponer de tan sólo una voz en la Asamblea General de la ONU, y de un solo derecho de veto en el Consejo de Seguridad, como ocurre con Estados Unidos, en vez de sus treinta votos actuales y de sus dos derechos de veto.⁶⁶

Siguiendo con Duverger, la Comunidad inventada en 1950 y desarrollada desde entonces no es un Estado federal, ni es la primera fase de la evolución hacia un Estado federal. La Unión Europea es una auténtica unión de Estados en el verdadero sentido de esta palabra, y Estados Unidos no lo es, ya que el término “State” determina a unidades federadas, cuyo conjunto forma el Estado Americano que participa como tal en las Naciones Unidas. La comunidad que ha fundado la Unión Europea encarna un modelo radicalmente diferente, lo cual para Duverger justifica el término de neofederalismo.⁶⁷ Parece claro entonces que tratar de definir las características federativas de la Unión Europea no es una tarea fácil, ni tampoco podemos hablar de una tendencia definitiva hacia una plena construcción federal por parte de la Unión.

La Unión Europea tardara en constituirse completamente en un modelo federal, recordemos al respecto que algo tan trascendente como la plena integración monetaria (pero menos trascendente que esa transformación federal), ha tardado cuarenta años en coronarse con el euro. La evolución más plausible es que la Unión Europea seguirá siendo, eso sí, federal por un largo plazo indefinido. La cuestión es si ese plazo indefinido se alargará demasiado. O en otras palabras, si la Unión Europea evolucionará a un ritmo razonable hacia más federalismo en la senda de la concepción unitaria federal, o si se quedará en un federalismo estático o cuasicongelado próximo a los niveles actuales. Para lograr avances sustantivos en la integración federal hay cuestiones esenciales que precisan redefiniciones previas. Y desde luego, existen áreas, al menos, con amplio campo para una evolución federalista: defensa, política exterior común, ámbito judicial, entre otras.

⁶⁶ Duverger, Maurice. *Europa de los Hombres. Una Metamorfosis Inacabada*, Madrid, Alianza, 1995, pp.80-81.

⁶⁷ *Ibid.*, pp.81.

Con la caída del muro de Berlín, la Unión Europea se encontró de repente como parte de un continente sin definición. En efecto, sus referencias geopolíticas fruto de la guerra fría se habían quedado obsoletas: cordón de seguridad frente al mundo del este, con principios ideológicos y resultados económicos diferenciados, y bases militares OTAN en réplica al Pacto de Varsovia. Hoy todo esto es historia; y por ello la Unión Europea tiene que definir sus nuevas referencias geopolíticas. Cuanto más tarde en hacerlo, más difíciles serán los avances sustanciales en la integración federal.

UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

La innovación política hace referencia a la dimensión de la empresa que puede calificarse de proceso constituyente o constitucional. La finalidad de la constitución Europea es crear una organización política, legítima y democrática próxima a los ciudadanos, con vocación de incluir a toda Europa y capaz de afrontar sus responsabilidades en la gestión de la globalización.

El método elegido, para llevar a cabo la profundización de la unión política en Europa, es un método constituyente a través de la Convención Europea, lo que significa sin lugar a dudas una innovación en el proceso político constitucional. Puede percibirse esta innovación en dos sentidos diferentes: por ser la primera vez que la reforma es preparada – y eventualmente aprobada – por un órgano representativo y democrático, no estrictamente intergubernamental, y por tratarse de una instancia federal. Ciertamente la Convención Europea puede calificarse de federal en cuanto que refleja las dos legitimidades de la construcción Europea. La de las instituciones comunes a través de los representantes del Parlamento y la Comisión, y la nacional, representada por medio de sus Gobiernos y parlamentos nacionales. Su composición refleja a partes iguales el federalismo intergubernamental, recogiendo tanto la legitimidad Europea como la nacional. Este debate se canalizó por el método de la Convención Europea, especialmente a través del Foro Permanente de la Sociedad Civil o directamente vía Internet de tal forma que en el proceso

constituyente surgieron nuevos actores, como la sociedad civil, ONGs, las regiones, administración local, que hasta ahora habían estado al margen de este proceso.⁶⁸

Los resultados ofrecidos hasta este momento por la Convención permiten apreciar que este modelo de momento funciona, permite desbloquear los desencuentros tradicionales entre Estados miembros precisamente por contar con una composición diferente, con nuevos actores, así como libertad de actuación y contacto directo con la sociedad civil y las demandas de los ciudadanos. Hasta ahora la construcción Europea ha sido una obra fundamentalmente de Estados, sin embargo, a partir de esta reforma se observa que, por vez primera, si bien los Estados siguen siendo los pilares fundamentales del modelo federal futuro, se da cabida a otros actores. Es posible que aún los Estados continúen dirigiendo el coro pero lo que está claro es que ya no son la única voz. Lo realmente innovador es que los otros actores también han participado, por vez primera en la reforma de los Tratados lo cual tendrá afectos relevantes en el alcance de la Constitución. La Constitución, supone un salto cualitativo en el proceso de mutación hacia una Federación Europea.⁶⁹

El nuevo proceso constituyente, encuentra su antecedente directo en el discurso de Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores alemán, en mayo de 2000. En él llamaba la atención sobre la necesidad de llevar a cabo una profunda reflexión sobre el futuro y la finalidad de Europa antes de acometer una reforma de entidad, necesaria par el funcionamiento democrático y eficaz de la Unión Europea ampliada. En aquel momento la Unión Europea se encontraba inmersa en dos procesos constitucionales de distinto alcance y finalidad: la redacción de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea por parte de una Convención y la Conferencia Intergubernamental del 2000. Ya estaba muy avanzadas las negociaciones del proceso de ampliación y se había puesto en marcha el euro un año y medio antes. El audaz discurso de Fischer tuvo amplia repercusión mediática y política. En los meses posteriores los principales líderes y políticos europeos fueron

⁶⁸ Aldecoa Luzárraga, Francisco. *"Una Europa". Su Proceso Constituyente. La Innovación Política Europea y su Dimensión Internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su Política Exterior (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003, pp.23.

⁶⁹ El traspaso de los poderes de decisión de los Estados miembros hacia la Unión ha alcanzado a cuestiones económicas y políticas que los fundadores de los Estados Europeos, siguiendo de cerca la teoría política de su tiempo, creyeron que formaban parte de la soberanía, sin cuyo dominio no se explica ni la existencia misma de un Estado. La propia Constitución tampoco tiene respuestas para todas las mutaciones que la integración Europea ha traído consigo. Incluso su posición supraordenada a cualquier otra norma se discute ahora en beneficio de la justa y exacta aplicación de los compromisos Europeos. Muñoz Machado, Santiago. *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1999, pp.15-16.

respondiendo al desafío, exponiendo sus propias visiones de Europa. La innovación en relación al alcance del debate reside en que se acepta, por parte de casi todos, fórmulas federales para el futuro de Europa, aceptando el desafío propuesto por Fischer. Se admite, casi generalizadamente, que las posibilidades de la Unión para afrontar con éxito el reto de la ampliación pasan necesariamente por una profundización federal de la integración Europea. Se acepta que el federalismo constituye una garantía de eficacia, habiéndose probado los límites del intergubernamentalismo en relación con el efecto del incremento de Estados miembros.⁷⁰

La Constitución Europea deberá reflejar también la doble dimensión intergubernamental y supranacional, consecuencia de la naturaleza híbrida tanto de la construcción Europea de federalismo intergubernamental como del método de Convención. Por tanto, el proceso de construcción de la Constitución es federal, es democrático, es operativa y permite desbloquear las reformas. El proceso constituyente no fue solo el deseo de elaborar una Constitución sino que se puede hablar de algo más, de un proyecto político innovador y un nuevo modelo político y social. En este sentido, existen ya consensos sobre la constitucionalización del modelo de federalismo intergubernamental como modelo propio de la Unión Europea. Se han definido sus principios y objetivos, siendo éstos no la mera obtención de fines concretos en común (un mercado, una moneda, una política de medioambiente, etc.) sino objetivos generales, los propios de una politeia. Se establece un innovador modelo político y social, constitucionalizándose un modelo que busca el bienestar de los ciudadanos.

Resulta evidente que la lógica comunitaria nada tiene que ver con los procesos constitucionales clásicos que hemos conocido en los Estados Unidos de América o en el continente europeo. Por muy flexible que sea el concepto de Estado por el que se opte y por mucho que se aproveche la indudable erosión que sufre el concepto clásico de estado-nación, será inservible para acoger en su seno las heterodoxas peculiaridades de la Unión europea. No tiene, por tanto, mayor sentido entrar en la dialéctica propia de esta corriente doctrinal y pretender rebatir la afirmación de autores como Torsten Stein quién señala que “Constitución es el orden fundamental de un estado y, por tanto, donde no haya un Estado no podrá haber tampoco una Constitución y Estado tan sólo existe si concurren plenamente

⁷⁰ Aldecoa Luzárraga, Francisco. *Op. Cit.*, pp.21, 24-26.

sus tres elementos clásicos (territorio, pueblo y poder organizado)”, los cuales no se dan en la Unión Europea. Ni existe un Estado Europeo, ni probablemente existirá nunca como tal.⁷¹

El proceso de integración comunitaria está dotado de un nuevo orden jurídico propio cuya *norma normarum*, los tratados constitutivos, está revestida de manifiestos caracteres constitucionales. En este sentido, desde posiciones más cercanas a las corrientes constitucionales contractualistas y sin necesidad de remontarnos a Jean Jacques Rousseau o John Locke, sí puede hablarse, de una Constitución Europea con un particular valor convenido que se acercaría más al sentido clásico del contrato social. Por tal entenderíamos el contrato o pacto entre los diferentes Estados que integran la Unión Europea para constituir un poder público Europeo dotado de un entramado institucional en el cual, tras una atribución de competencias por parte de los Estados que es “definitiva e irreversible”, está dotado de un sistema competencial propio a partir del que se ejerce un poder político Europeo y se configura un ordenamiento jurídico propio diferente del de los Estados miembros. Máxime cuando emerge un estatuto de ciudadanía Europea, se fundamente en un sistema decisorio y se garantice una efectiva protección de los derechos fundamentales.⁷²

La Declaración de Laeken en diciembre de 2001, documento del Consejo Europeo que fija el mandato de la reflexión de la Convención ya se refería expresamente a “el camino hacia una Constitución de los ciudadanos Europeos”. Impone a la Convención la tarea de estudiar diferentes cuestiones y elaborar un documento con diferentes opciones e, incluso, recomendaciones en caso de consenso. Desde el comienzo de sus trabajos la Convención se propuso como objetivo la redacción de un Tratado Constitucional que se convirtiera en la Constitución de los ciudadanos de Europa. Siguiendo un método de trabajo, por etapas. El Presidente de la Convención hizo público el 28 de octubre de 2002 un Anteproyecto de “Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”.⁷³

⁷¹ Martín y Pérez de Nanclares, José. “La Constitución de la UE: Reflexiones Acerca del Debate Constitucional Pendiente”, en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.40-41.

⁷² *Ibid.*, pp.41-42.

⁷³ Aldecoa Luzárraga, Francisco. *Op. Cit.*, pp.38-39.

Si la innovación política relativa al contenido de los debates es la de tratarse de un proceso constitucional o constituyente, puesto que se están abordando las bases y fundamentos del modelo político Europeo, la innovación principal respecto al resultado de la Convención es el consenso generalizado en relación a la redacción de un Tratado constituyente o Constitución, algo impensable apenas unos meses antes del comienzo de sus trabajos. Hay que resaltar que posiblemente su naturaleza responda perfectamente al apelativo de Tratado Constitucional. Es decir, que no se trate ni de una Constitución estrictamente ni de un Tratado internacional sino de un híbrido que responda a la doble naturaleza de la construcción Europea, federal e intergubernamental y sea, a su vez fruto de los trabajos de eso otro híbrido de Conferencia Intergubernamental y Asamblea Parlamentaria que es la Convención Europea. Lo que implica la novedad de este Tratado es que es las dos cosas a la vez: Tratado desde un punto de vista formal y Constitución desde un punto de vista material y real.

Desde un punto de vista político es necesario resaltar las diferencias entre simplificación de los Tratados, primer objetivo que se le propone a la Convención, y ejercicio constitucional. El primero consiste en una simple reorganización de los Tratados, aun que pueda destacarse una parte de “carácter constitucional”, sobre el resto. El ejercicio constitucional, por el contrario, implica un debate político de carácter constitucional. Se trata de la consideración en profundidad del proyecto político a desarrollar a través de la Constitución, que implica la definición de un modelo político, económico y social. Este ejercicio constitucional puede llevar a mantener algunos aspectos del proyecto inicial o a instaurar un orden jurídico constitucional completamente nuevo. Precisamente es la aceptación del reto del ejercicio constitucional lo que constituye la innovación política de la Convención Europea.⁷⁴

El debate constitucional y la idea de estudiar una Constitución para los ciudadanos de Europa ha experimentado una enorme aceptación a todo lo largo y lo ancho de Europa, prueba de ello es que en el año de trabajos de los Convención (2002) se dieron una gran

⁷⁴ El conjunto de las Constituciones Europeas permite, de modo más o menos explícito, la transferencia a organizaciones internacionales de competencias legislativas, ejecutivas y jurisdiccionales. En base a estas habilitaciones, por una parte, los Tratados se integran en el Derecho nacional de los Estados miembros y, por otra, legalizan la transferencia a la Unión y a la Comunidad Europea de competencias (o atribuciones constitucionales de los Estados) en todos los órdenes previstos por los Tratados. Linde Paniagua, Enrique y Pilar Mellado Prado. *Op. Cit.*, pp.113.

cantidad de proyectos constitucionales. En efecto, se cuentan por decenas los proyectos de Constitución presentados por Instituciones comunes, Gobiernos, partidos o políticos como contribuciones expresas al debate de la Convención. Otro buen número de ellos han sido elaborados por profesores, académicos, y asociaciones de la sociedad civil en un ejercicio inédito en la historia en un debate constitucional. Algunas de las contribuciones fueron constituciones completas, otras fueron propuestas parciales, simplemente presentando una visión para la regulación constitucional de una serie de cuestiones concretas. Unas Constituciones han sido elaboradas con todo su articulado, otras propuestas simplemente observan una orientación general.

El anteproyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, partiendo de la recomendación del Grupo sobre personalidad jurídica, recoge la arquitectura de un único Tratado Constitucional. Esto es. Contiene una estructura, que va siendo rellenada con los consensos que han ido saliendo de los trabajos de los distintos Grupos del Tratado y del debate final sobre la arquitectura institucional. El ejercicio de “rellenado” del esqueleto se inició el 6 de febrero de 2003 y se trabajó muy rápidamente porque en ese mismo año ya se contaba con un texto prácticamente final.

El llamado “esqueleto” está dividido en tres partes: una primera constitucional, que consta de diez títulos con la definición y los objetivos de la Unión (I), la ciudadanía y los derechos fundamentales (II), las competencias de la Unión (III), las instituciones de la Unión (IV), el ejercicio de las competencias y las acciones de la Unión (V), la vida democrática de la Unión (VI), las finanzas de la Unión (VII), la acción exterior (VIII), la Unión y su entorno próximo (IX) y la pertenencia a la unión (X). La segunda parte está destinada a regular los aspectos concretos de las políticas y ámbitos de actuación de la Unión, desarrollando los enunciados de la parte primera, y la tercera recoge las disposiciones jurídicas generales y finales.⁷⁵

La principal novedad del Anteproyecto de Tratado reside en su articulado 1, en que se avanza una definición de la Unión Europea, basada en el modelo de federalismo intergubernamental. En relación al artículo 1 se sugiere una concepción de una Unión, en que los Estados coordinan estrechamente sus políticas y gestionan determinadas competencias comunes según una fórmula federal. De la estructura del Tratado y las pocas

⁷⁵ Aldecoa Luzárraga, Francisco. *Op. Cit.*, pp. 241-242.

indicaciones contenidas puede deducirse que se trata más de una Constitución que de un Tratado. El esqueleto, por tanto, constituyó un importante avance en el curso de los trabajos de la Convención en la medida en que recoge el consenso generalizado de redactar una Constitución así como los avances producidos en el seno de la misma. El 5 de diciembre de 2002 la Comisión Europea hizo pública su propuesta de Constitución para Europa, de orientación federal.⁷⁶

La palabra “Constitución” evoca inmediatamente un texto jurídico dotado de una dignidad, de un aura especial. La Constitución es el orden jurídico fundamental de la organización Estatal y una decisión esencial sobre la forma de la convivencia social y política de una determinada comunidad. El concepto de Constitución sigue estando vinculado por ello de forma casi esencial al Estado moderno tal y como se ha desarrollado desde el siglo XVI. Y esto a pesar de que la Unión Europea no aspira a convertirse en un Estado. La transformación progresiva de las Comunidades Europeas desde una organización internacional con finalidades limitadas a la integración económica, a una nueva entidad política, ha planteado abiertamente el problema de la relación de esta nueva forma constitucional Europea con las Constituciones de los Estados miembros y su estructura de naturaleza estatal. La cuestión de la Constitución Europea hace por tanto referencia no solamente a la simplificación de los Tratados comunitarios, o al reconocimiento de que el actual sistema comunitario presenta ya los rasgos y los caracteres, tal y como ha declarado en varias ocasiones el Tribunal de Justicia de Luxemburgo, de una Constitución, al menos desde el punto de vista material. Lo que se está planteando con la Constitución Europea es la cuestión de un orden constitucional europeo, es decir, la “europeización” de los derechos constitucionales, de las Constituciones y de los Tribunales Constitucionales de los Estados nacionales, o dicho con otras palabras, el problema de las relaciones entre el sistema comunitario Europeo y los sistemas constitucionales de los Estados miembros en la perspectiva de un ordenamiento constitucional común.⁷⁷

El Tratado Constitucional de la Convención Europea presenta la vocación de convertirse en la Constitución de los ciudadanos de Europa. Está redactado en la lengua de

⁷⁶ *Ibid.*, pp. 242-244.

⁷⁷ Beneyto Pérez, José María. “¿Qué es una Constitución Europea? La Declaración Sobre el Futuro de la Unión y la Creación de un Orden Constitucional Común”, en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.23-24.

las Constituciones, esto es, en un lenguaje sencillo, claro, rotundo y accesible a cualquier ciudadano. De la misma manera respeta la estructura de una Constitución clásica, recogiendo un avanzadísimo modelo político y social para la politeia Europea, como no existe en ningún Estado miembro. No hace falta, por tanto, decir que dista mucho de la estructura y el lenguaje de los Tratados internacionales, especialmente los comunitarios.

La relación entre la Constitución de la Unión Europea y las constituciones nacionales, aparte de la supremacía de la primera, podría definirse como “complementaria”. Otros autores se han referido a una especie de “ampliación” de las constituciones nacionales. Así, Roger Morgan considera que la Constitución de la Unión se ha convertido en parte de las constituciones de los Estados miembros. Quizás fuese posible referirse, en realidad, a una Constitución en dos niveles, lo cual permite plantear la relación, en realidad, como una doble vía. Si la Constitución de la Unión Europea mantiene una supremacía sobre las de los Estados miembros, la plenitud de éstas desde el punto de vista material o sustancial justifica una pretensión de control sobre aquella. El control se manifiesta como puesta en tela de juicio de la supremacía formal de la Constitución de la Unión.⁷⁸

Los principales avances de la Constitución Europea hablan de la explicitación del modelo de federalismo intergubernamental, que se abre paso ya como el modelo propio de la Unión Europea. Se renueva el compromiso de la Unión con los valores que son su razón de ser: la paz, la libertad, la democracia, la solidaridad, el Derecho y los Derechos Fundamentales. Se reafirma el modelo Europeo de sociedad, llevándose por vez primera el modelo de economía social de mercado a la definición del modelo Europeo. Por otra parte, aparecen vinculados estrechamente el modelo interno y externo y se elabora todo un proyecto ético de política exterior, en la línea de la llamada política de responsabilidad.⁷⁹

Otra novedad relevante la constituye la introducción en la Constitución del principio de democracia participativa, por el cual se reconoce la importancia de la sociedad civil en la gobernanza Europea, constitucionalizándose un sistema de gobierno innovador. El modelo Europeo tiende a desarrollarse explicitando cada vez más su carácter federal especial y, en

⁷⁸ Closa, Carlos. “La Naturaleza Constitucional de la Unión Europea”, en: *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Iván Llamazares y Fernando Reinares (Eds.), Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999, pp.59-60.

⁷⁹ Aldecoa Luzárraga, Francisco. *Op. Cit.*, pp.255.

este sentido, constituye un avance la mayor implicación de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión Europea.

En un paso decidido para consolidar la naturaleza política de Europa y para incrementar su legitimidad y democracia, la Convención Europea decidió integrar la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución y la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Fundamentales. Por otra parte, resulta de la mayor importancia el avance firme en la consecución de un espacio de libertad, seguridad y justicia, donde se ha reforzado la eficacia comunitaria y se ha puesto al servicio del ciudadano, con el importante avance de someterlo, sin restricciones, al control del Tribunal de Justicia.⁸⁰

Por último, se ha llevado a cabo una apertura decidida al ciudadano abordando una ambiciosa simplificación de muchas de las estructuras Europeas. Así ya hay consenso en torno a la atribución de personalidad jurídica única a la Unión y la desaparición de las Comunidades, residuo histórico de la integración económica sectorial. Igualmente se ha procedido a una clarificación de las competencias Europeas así como de la aplicación del principio de subsidiaridad. Otro avance es la disminución de instrumentos jurídicos, su red denominación y jerarquía, y la sustitución de todos los procedimientos legislativos por uno solo. Todos ellos constituyen enormes pasos necesarios para que el ciudadano pueda comprender el funcionamiento de la Unión.

La innovación política surge, en gran medida, para hacer frente a la globalización y sus requerimientos. En este sentido la construcción Europea se ve impelida a fortalecerse y dotarse de una Constitución con el objetivo de conseguir en un futuro la gestión de la globalización. La Unión Europea surge como un proyecto de paz, tras más de cincuenta años de andadura se ha revelado como un proyecto político eficaz para la paz, tanto para sus miembros, como para otros, siendo, en casos como la ampliación, una verdadera “exportadora de estabilidad”. Ahora la primera exigencia de la responsabilidad Europea ante la globalización, antes incluso que la necesidad de reforzar sus instrumentos de política exterior, es la profundización en la integración, esto es, la construcción de una organización política fuerte y capaz, que pueda erigirse en una verdadera alternativa en la sociedad internacional de la globalización.

⁸⁰ *Ibid.*, pp.256.

La unión política Europea se desarrolla y se nutre, en el marco de un proceso de integración supranacional surgido de la situación política y económica en un ámbito geográfico –el Europeo-; en un contexto histórico concreto y probablemente irrepetible –la posguerra mundial y los inicios de la guerra fría-, propicio a generar un cierto grado de intereses comunes y de entendimiento entre Estados con el objeto de configurar una organización o asociación política y económica con permanencia, continuidad y avance progresivo hacia la unidad como fin último.

Todo fenómeno de integración que “institucionaliza” sus deseos y aspiraciones, creando órganos efectivos que sean reflejo de una decidida voluntad política hacia la progresiva integración, tiene asentada una de las bases fundamentales para asegurar la permanencia y el progreso de dicho proyecto. Puede señalarse que la evolución de la Unión Europea es el reflejo de los principales y sucesivos pasos en el proceso de integración política Europea. Las distintas instituciones Europeas, su evolución, funciones, desaparición de unas y aparición de otras, son el fruto de los cambios políticos, económicos y, por tanto, jurídicos del proyecto de construcción Europea.

CAPITULO VII

ELEMENTOS COSTITUCIONALES DE LOS DERECHOS SOCIALES Y LA CIUDADANÍA EUROPEA

En este séptimo y último capítulo analizamos la propuesta que en materia de Derechos Sociales y Ciudadanía Europea se hace en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión, la cual fue incluida dentro del cuerpo formal del Tratado Constitucional Europeo, para ello describimos en primer lugar los antecedentes de la Carta hasta su aprobación final. En segundo lugar hacemos un listado sobre cuales fueron los Derechos Sociales incluidos en la Carta y cual es la clase de Ciudadanía Europea establecida en la misma, para posteriormente hacer una crítica a estos derechos y al tipo de ciudadanía establecida. Por último, retomamos la problemática de la situación laboral y del empleo, y los nuevos desafíos a los que se enfrenta el Estado del bienestar en la Unión Europea, los cuales constituyen los verdaderos retos de los derechos sociales y de una auténtica ciudadanía Europea.

ANTECEDENTES DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

La idea de cooperación sectorial entre Estados había cristalizado en 1949 en la creación del Consejo de Europa, formado por Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Italia, Suecia y Noruega, a las que pronto se unen otros Estados. Importa destacar que este Consejo de Europa, consagrado a la defensa de los derechos humanos, tiene entre sus objetivos, desde el primer momento, los económicos y los sociales, aunque estos después no encontrarían un desarrollo importante en el corto plazo. Estos objetivos económicos y sociales se enuncian, con la mayor amplitud, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (Roma, 4-11-1950), cuyo texto posee alcance laboral en cuanto que proscribe el trabajo forzado y reconoce la libertad sindical; al

mismo tiempo instituye dos órganos encargados de asegurar la efectividad del Tratado: la Comisión y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹

La década de los cincuenta fue decisiva para el desarrollo de la idea europeísta, encauzada desde una perspectiva eminentemente económica; perspectiva que, en parte, se aborda ante el fracaso de la idea Europea en el plano estrictamente político y militar. Fiel al designio político de Schumann de lograr una definitiva reconciliación franco-alemana, y a la instrumentación técnica de Monnet, el Tratado de París (18-4-1951), celebrado entre Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos, crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), que toma de la corriente federalista la inspiración supranacional, no se trata de un mero organismo internacional; posee personalidad jurídica propia y poderes normativos, ejecutivos y jurisdiccionales. En su designio inicial, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas sólo contemplan los objetivos sociales como medio o instrumento para alcanzar finalidades económicas.²

La trascendental reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de la CECA en Mesina (1-6-1955) dio lugar a la creación de un Comité de expertos del que emanó el llamado Informe Spaak (23-4-1956), que diseñaba dos nuevas comunidades: la Comunidad Económica Europea, centrada en la idea de un Mercado Común Europeo, y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, destinada a la utilización pacífica de la energía nuclear. La creación de ambas comunidades tuvo lugar a través de la firma de sendos Tratados en Roma (25-3-1957), en los que el claro predominio del móvil de la integración económica supeditaba las cuestiones de carácter social.³

¹ Montoya Melgar, Alfredo; Jesús Ma. Galiana Moreno y Antonio V. Sempere Navarro. *Derecho Social Europeo*, Madrid, Tecnos, 1994, pp.24.

² En efecto, el Tratado de París, creador de la CECA, expresa ya en su Preámbulo sus metas eminentemente económicas: "Europa sólo se construirá mediante el establecimiento de las bases comunes de desarrollo económico; para ello procede la creación de una comunidad económica", apuntando vagamente a lo social en la referencia al objetivo de "la elevación del nivel de vida". Cuando el artículo 2 del Tratado de la CECA propone como una de las metas de la Comunidad el desarrollo y continuidad del empleo, lo hace desde la perspectiva de considerar el empleo como factor del mercado común, en conexión con otros aspectos de neta significación económica, como la expansión económica, la racionalidad de la producción y la alta productividad. Y, análogamente, cuando el artículo 68 del Tratado de la CECA se ocupa de los salarios y de la financiación de la Seguridad Social, lo hace con el propósito de garantizar el principio de la competencia económica entre las empresas. Así, la regla general que sienta el citado artículo 68 es la de que el Tratado de la CECA no afecta a la fijación de los salarios y de las prestaciones sociales. *Ibid.*, pp.22, 27.

³ *Ibid.*, pp.24-25.

Frente a la perspectiva eminentemente económica de los Tratados se fue creando un vacío normativo, ante la cuestión de la situación de los derechos y libertades fundamentales en el proceso de integración Europea, ya que estando reconocidos en los ordenamientos y tradiciones constitucionales de los Estados miembros no lo estaban, en cambio en el Derecho Comunitario. En otras palabras, se suscitó el problema del cómo incorporar en el ordenamiento jurídico comunitario los derechos humanos y libertades fundamentales, más allá de las libertades comunitarias que los Tratados, y en especial el constitutivo de la Comunidad Económica Europea, consagraban (libertad de circulación, de establecimiento y de servicios).

El vacío normativo en materia de derechos y libertades fundamentales explica que en un primer momento, cuando ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se plantearon cuestiones relativas a su protección, el Tribunal se negase a entrar en el tema por estimar que se trataba de cuestiones ajenas al ámbito de aplicación del Derecho Comunitario. Esta posición negativa cambió a partir de la sentencia del 12 de noviembre de 1969, en la que el Tribunal afirmó que “los derechos fundamentales de la persona están comprendidos dentro de los principios generales del Derecho Comunitario cuyo respeto garantiza el Tribunal de Justicia”.

Pocos años después, en su sentencia de 14 de mayo de 1974, el Tribunal añadió un nuevo elemento en su construcción pretoriana de la protección de los derechos humanos y libertades fundamentales en Derecho Comunitario al sostener que, junto a las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros, los principios generales podían también ser deducidos de los instrumentos jurídicos internacionales relativos a derechos humanos en los que fuesen partes los Estados miembros, y en particular del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. La referencia a este último quedó facilitada por el hecho de que ese año, 1974, fue ratificado por Francia, con lo que todos los Estados miembros de las Comunidades eran partes del Convenio Europeo de Derechos Humanos.⁴

El Tribunal de Justicia fue reconociendo derechos relacionados con la igualdad (1962), la dignidad humana (1974), la libertad de asociación (1974), la no discriminación (1976), la libertad de religión y creencias (1976) o la protección de vida privada (1980). En 1977 el

4 Carrillo Salcedo, Juan Antonio. “La Adhesión de la Comunidad Europea al Convenio Europeo de Derechos Humanos Tras la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Una Cuestión Pendiente”, en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.84.

Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo formularon una Declaración común en la que afirmaban su voluntad de continuar respetando los derechos fundamentales, recogidos en las tradiciones constitucionales de los Estados miembros y los Tratados Internacionales ratificados por los mismos, especialmente en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales (Roma, 1950).⁵

En lo concerniente a los derechos sociales, el Consejo de Europa adoptó la Carta Social Europea (Turín, 18-10-1961), texto que contiene una tabla de derechos sociales: derecho al trabajo, a condiciones laborales equitativas, a la seguridad e higiene en el trabajo, a la remuneración equitativa, a la sindicación y negociación colectiva, a la protección de menores y mujeres en el trabajo, a la formación profesional, a la protección de la salud, a la seguridad social, asistencia social y servicios sociales, etc. Obras del Consejo de Europa son también, entre otras, el Código Europeo de Seguridad Social (1964) y el Estatuto del Trabajador Migrante (1977).⁶

Hasta mediados de la década de los setenta, el desarrollo comunitario de la parte social del Tratado de la Comunidad Económica Europea es muy precario, limitándose a algunos reglamentos y directivas sobre libre circulación y seguridad social de emigrantes. La acción social comunitaria se ensancha a partir de 1975, mediante la adopción de un conjunto de Directivas que componen el que pudiera considerarse como núcleo clásico de la política social Europea: las Directivas sobre igualdad laboral de mujeres y varones, sobre despidos colectivos, conservación de los derechos de los trabajadores en caso de transmisión de empresa, y protección de los trabajadores en caso de insolvencia empresarial; algunas de ellas completadas a través de la interpretación llevada a cabo por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Sobre esas mismas fechas, el Programa de Acción Social (1974) sirve de punto de partida a la que sin duda puede considerarse como una de las obras normativas comunitaria de mayor envergadura: la larga serie de Directivas en materia de salud, seguridad e higiene en el trabajo.

⁵ Aguirre Gil de Biedma, Esperanza. "La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea", en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.112.

⁶ Montoya Melgar, Alfredo; Jesús Ma. Galiana Moreno y Antonio V. Sempere Navarro. *Op. Cit.*, pp.24.

El proceso de preparación para alcanzar la meta de una Carta de los Derechos Fundamentales para la Unión Europea, tiene varios antecedentes: comienza con el Comité Antonino sobre la Europa de lo Ciudadanos y con los proyectos de Constitución Europea de Altiero Spinelli (1984) y de Herman-Oreja (1994). Incluso se podría citar como antecedente la “Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores” que pudo aprobarse bajo la primera Presidencia Española del Consejo de la Comunidad Europea, en el primer semestre de 1989, pero que finalmente se aprobó en la Cumbre de Europa de Estrasburgo, en Presidencia Francesa, en diciembre de 1989, si bien sólo como Declaración solemne y sin carácter normativo ni eficacia obligatoria.⁷

Tan solo un gran entusiasmo y no mucho más hay en la denominada “Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores”, texto tan ensalzado en su ambición como corto en su alcance real: primero, porque la negativa del Reino Unido a firmarlo le despojó de fuerza vinculante y, segundo, porque su contenido se limita a la pura reiteración de derechos ya establecidos con carácter general en el propio ámbito comunitario, o, en todo caso, de derechos inspirados en los convenios de la OIT o en la Carta Social Europea de 1961. Sin embargo, desde 1989 año en que se publicó la Carta, el Parlamento Europeo ha venido aprobando regularmente resoluciones que incluyen catálogos de derechos fundamentales, siendo la última de septiembre de 1999. Desde 1993 emite informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en los Estados miembros de la Unión Europea.

El Tratado de la Unión Europea (Maastricht, 1992) estableció que la Unión Europea respeta los derechos fundamentales, tal y como se garantizan por el Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, y tal como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, en tanto que principios generales del derecho comunitario. Ahora bien, al no extenderse la jurisdicción del tribunal de Justicia al Tratado de Maastricht, en materia de derechos fundamentales, estos quedaban convertidos en una declaración de principios no sometida a ningún control jurisdiccional distinto del que indirectamente venía realizando el Tribunal.

⁷ Alonso Soto, Francisco. “Alcance y Límites de la Carta De los Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en: *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp.164.

El Tratado de la Unión Europea introduce además diversas reformas que quieren fortalecer la dimensión social del espacio Europeo, empezando por la significativa de sustituir la expresión “Comunidad Económica Europea” por la de “Unión Europea”. El Tratado traza por lo pronto una serie de objetivos sociales, no del todo nuevos: el progreso económico y social equilibrado y sostenido, el fortalecimiento de la cohesión económica y social, el mantenimiento del acervo comunitario, el desarrollo de la política de formación profesional. Con todo, es evidente que ninguno de los pilares del Tratado es la política social (lo son, como es sabido, las políticas económico-monetarias, exterior y de seguridad judicial y policial). Por otra parte, la superación de los escollos que demoraron su entrada en vigor no ha evitado que el Tratado alcanzara una aplicación fraccionada, el precio de su suscripción por los doce Estados miembros ha sido la segregación del Protocolo de Política Social y su Acuerdo Anexo (inspirados en la Carta Comunitaria), no firmados por el Reino Unido y no vinculantes por tanto para éste. El Protocolo de Política Social y su Acuerdo Anexo enuncian objetivos sociales viejos (igualdad retributiva de hombres y mujeres, fomento del empleo, mejora de las condiciones de trabajo) y nuevos (diálogo social Europeo), el Acuerdo Anexo al Protocolo delinea procedimientos técnicos para el “diálogo social”.⁸

Es de destacarse el trabajo del Comité de Sabios, creado por la Comisión Europea, para llegar a un acuerdo y para establecer el contenido de la Carta de Derechos Fundamentales. El Comité de Sabios presentó un informe “Por una Europa de los derechos cívicos y sociales” a la Conferencia Intergubernamental, en febrero de 1996, de cara a la reforma del Tratado de Ámsterdam. Este informe que también fue presentado en el primer Foro de la Política Social, en marzo de 1996, planteaba la necesidad de reconocer una serie de derechos civiles y sociales fundamentales e incorporarlos al Tratado.

El informe publicado por el Comité de Sabios de febrero de 1996 a instancias de la Comisión Europea afirmaba que: “la Unión Europea sólo podrá convertirse en una entidad política original si consigue definir claramente la ciudadanía que ofrece a sus miembros. La Inclusión en los tratados de derechos cívicos y sociales permitiría llenar de contenido esta ciudadanía y mitigar la impresión de que se trata de una Europa elaborada por élites tecnocráticas más bien alejadas de las preocupaciones ciudadanas”. Para añadir que “convendría

⁸ El Protocolo Sobre la Política Social y su Acuerdo Anexo se encuentran en el “Anexo 3”. *Tratado de la Unión Europea, Maastricht*, Bilbao, Universidad de Deusto, 1993, pp.149-153.

recordar que el progreso económico sólo es un medio y que el objetivo de la Unión debe ser permitir que cada ciudadano materialice su desarrollo potencial personal en relación con sus semejantes, teniendo en cuenta la necesidad de solidaridad que debemos tener con las generaciones futuras".⁹

Durante 1997 se debatieron las propuestas del Comité de Sabios sobre todo por parte de las Organizaciones No Gubernamentales que se ocupan de los derechos humanos y los temas sociales. En general, todas estaban de acuerdo con las propuestas de Comité y aprobaban la integración de los derechos sociales y civiles en los Tratados. Otro tanto se puede decir del Instituto Universitario Europeo y sus documentos: "Proyecto sobre la Unión Europea y los Derechos Humanos" y "Programa de Acción de la Unión Europea para el año 2000 en el ámbito de los Derechos Humanos", que reclamaban la urgencia del reconocimiento explícito de los derechos fundamentales por parte de la Unión Europea. Sin embargo, pese a toda la presión de la sociedad civil, del Comité de Sabios y de dos instituciones comunitarias (Parlamento y Comisión) el Tratado de Ámsterdam no recogió un catálogo de derechos civiles y sociales, ni satisfizo las aspiraciones del Comité de Sabios.¹⁰

En el Tratado de Ámsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997, hay elementos positivos desde el punto de vista que nos atañe. En el Preámbulo de este Tratado, los Estados miembros confirmaron "su adhesión a los principios de libertad, democracia y respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho"; los párrafos 1 y 2 del artículo 6, por su parte, disponen lo siguiente:

1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.
2. La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario.¹¹

⁹ Bonmati, Manuel. "Seminario Internacional: Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea, ante el Consejo Europeo de Niza, Madrid, 19 y 20 de Octubre 2000". Publicado en: *Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea*, Edición Coordinada por Carlos Iribarren Valdés, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Friedrich Ebert/Konrad Adenauer/Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, 2001, pp.134.

¹⁰ Alonso Soto, Francisco, *Op. Cit.*, pp.165.

¹¹ Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Op. Cit.*, pp.85-86.

La Comisión entonces consideró que había que continuar profundizando en el tema y decidió crear un Grupo independiente de expertos en derechos fundamentales para analizar los obstáculos existentes para un reconocimiento explícito de los derechos fundamentales; la evaluación de lo acordado en Ámsterdam; el posible contenido de los derechos; la protección de los derechos ante los Tribunales; la relación con la Carta del Consejo de Europa y el papel de los derechos fundamentales en el desarrollo de la Unión Europea.

El grupo de ocho expertos, fue presidido por el profesor Spiros Simitis; se reunió seis veces a partir de marzo de 1998 y en febrero de 1999 presentó su informe. El grupo se entrevistó con los interlocutores sociales y con la plataforma de las ONGs Europeas del sector social. El informe del grupo, después de analizar el Tratado de Ámsterdam y señalar las lagunas e incoherencias, formuló una serie de recomendaciones que incluye una lista de derechos a recoger en un Título particular del Tratado o en una parte especial.

ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA

Fue bajo la Presidencia alemana, y por iniciativa del canciller Schröder, Presidente en ejercicio del Consejo Europeo, cuando en la Cumbre Europea de Colonia, celebrada los días 3 y 4 de junio de 1999, se acordó proceder a la elaboración de una Carta de Derechos Fundamentales. En las Conclusiones de la Presidencia, Anexo IV, apartado 4, puede leerse que: “El Consejo Europeo propondrá al Parlamento Europeo y a la Comisión proclamar solemnemente, conjuntamente con el Consejo, una Carta de Derechos Fundamentales sobre la base del susodicho proyecto”.¹²

El Consejo Europeo decidió, en efecto que había que elaborar una Carta de Derechos Fundamentales por entender que “en el momento actual del desarrollo de la Unión es necesario establecer una Carta de estos derechos de tal modo que destaque su importancia excepcional y su alcance de manera visible para los ciudadanos de la Unión”. En la misma decisión se esbozó el contenido de la Carta, distinguiendo tres grandes grupos de derechos: los de libertad e igualdad y los derechos procesales fundamentales, reconocidos en el Convenio Europeo de Derechos

¹² Alonso Soto, Francisco. *Op. Cit.*, pp.163.

Humanos y en las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros; los derechos fundamentales reservados a los ciudadanos de la Unión; y por último, los derechos sociales enunciados en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

En Colonia se decidió también crear un órgano encargado de presentar, antes del Consejo Europeo de diciembre de 2000, un proyecto de Carta. Este órgano, llamado “Convención”, recibió el mandato, que desarrolló posteriormente la Cumbre Europea de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999, y se puso a trabajar hasta llegar a un acuerdo, el 2 de octubre de 2000, sobre el texto de la Carta.¹³

Es importante señalar el carácter novedoso del procedimiento marcado por el Consejo Europeo de Tampere para la elaboración de la carta. Por primera vez en la experiencia Europea se ha confiado esa tarea a un órgano (la Convención) de composición cuatripartita, integrado por parlamentarios nacionales (30) y Europeos (16), representantes de los Jefes de estado o de Gobierno de los estados miembros (15) y un representante del Presidente de la Comisión Europea. A los que se añaden, en calidad de observadores, dos representantes del Consejo de Europa, uno de ellos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.¹⁴

Los trabajos de la Comisión fueron públicos y difundidos por Internet. En el proceso de elaboración participaron el Defensor del Pueblo Europeo; representantes del Comité Económico y Social, del Comité de las Regiones, de la Sociedad Civil, de los países candidatos, así como del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Consejo de Europa, como observadores.

La transparencia del método seguido por la Convención tiene excepcional relevancia, pues fue un ejemplo de publicidad y democracia en los esfuerzos destinados a elaborar una Carta que hiciera visible a los ojos de los ciudadanos Europeos, de manera clara y sencilla, los valores fundamentales sobre los que se apoya la Unión Europea. En definitiva, como se afirma en el “Informe Sobre Derechos Fundamentales en la Unión Europea” elaborado en febrero de 1999 por el grupo de expertos que presidió el profesor Spiros Simitis, “los derechos fundamentales sólo pueden cumplir su función si los ciudadanos conocen su existencia y son conscientes de la

¹³ *Ibíd.*, pp.163-164.

¹⁴ García Marín, Javier. “De la Convención Europea de Derechos Humanos a la Carta de Derechos Fundamentales de Niza”, en: *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp.90-91

posibilidad de hacerlos aplicar, por lo que resulta esencial expresar y presentar los derechos fundamentales de forma que todos los individuos puedan conocerlos y tener acceso a ellos; dicho de otro modo, los derechos fundamentales deben ser visibles”.¹⁵

La Convención comenzó sus trabajos el 17 de diciembre de 1999 y fue el 26 de septiembre de 2000 cuando los distintos grupos estimaron que podrían aprobar el proyecto de la Carta. El 2 de octubre de 2000 se firmó el acuerdo y el Presidente Herzog lo transmitió al Presidente Chirac para su estudio en los Consejos Europeos de Biárritz y Niza. La Cumbre Europea de Biárritz se limitó a tomar nota del resultado de los trabajos de la Convención y dar paso al envío del documento al Parlamento Europeo y a la Comisión Europea para su ratificación o enmienda antes de la proclamación solemne. El Consejo Europeo de Biárritz era informal y no podía adoptar conclusiones.¹⁶

Así pues, la Cumbre Europea de Niza de 7 de diciembre de 2000, hizo tres cosas:

1. La proclamación solemne de la Carta de Derechos Fundamentales.
2. Recoger en las conclusiones de la Presidencia el punto 2, que literalmente dice: “El Consejo Europeo se congratula de la proclamación conjunta por el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión de la Carta de los Derechos Fundamentales que reúne, en un solo texto, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y de sociedad enunciados hasta la fecha en distintas fuentes internacionales, Europeas o nacionales. El Consejo Europeo desea que la Carta goce de la máxima difusión posible entre los ciudadanos de la Unión. De conformidad con las conclusiones de Colonia”.
3. Incluir en la declaración 23, anexa al Tratado de Niza, relativa al futuro de la Unión, la referencia al Estatuto de la Carta como uno de los temas abiertos y pendientes que durante las Presidencias de Suecia y Bélgica deberán ser debatidos y estudiados al objeto de proceder a una propuesta de cara a la reforma de los Tratados prevista para la Conferencia Intergubernamental de 2004.¹⁷

La Carta, cumpliendo en mandato del Consejo, incluyó los tres grupos o categorías de derechos clásicos del constitucionalismo Europeo posterior a la II Guerra Mundial: los derechos civiles y políticos, los derechos sociales, y los derechos derivados de la ciudadanía. Se trataba, no tanto de innovar, sino de reagrupar y hacer visibles para el ciudadano los derechos fundamentales ya reconocidos en los Tratados Comunitarios, en los principios constitucionales

¹⁵ Carrillo Salcedo, Juan Antonio. *Op. Cit.*, pp.90.

¹⁶ Alonso Soto, Francisco. *Op. Cit.*, pp.167-168.

¹⁷ *Ibid.*, pp.168-169.

comunes a los Estados miembros, en la Convención Europea de Derechos del Hombre, etc.

La Carta está pensada, pues, para la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos ante posibles vulneraciones que puedan sufrir como consecuencia de la aplicación del Derecho de la Unión por parte de las instituciones y órganos de la Unión y de los Estados miembros.¹⁸

La Carta de los Derechos Fundamentales ha sido incorporada en la Segunda Parte del Tratado Constitucional de la Unión Europea publicada en el Diario Oficial de la Unión el 16 de Diciembre de 2004, consta de un Preámbulo y 54 artículos estructurados en seis capítulos. Lo primero que hay que señalar es que el título de la Carta no ha sido muy afortunado, porque no habla de los ciudadanos, que son los principales beneficiarios del texto, aunque no sean los destinatarios, ya que la Carta, según el artículo 51 o II-111 de la Constitución Europea, va dirigida a las instituciones y órganos de la Unión, así como a los Estados. Hubiera sido preferible reforzar el carácter “comunitario”, de un lado, diciendo “Carta Comunitaria” como seña de identidad, y de otro incluir la referencia a los ciudadanos hablando de “Derechos Fundamentales de los Ciudadanos de la Unión Europea” en consonancia también con lo que el Preámbulo explica.

PREÁMBULO

El Preámbulo está escrito a la manera de una exposición de motivos, es la filosofía o el fundamento de la Carta y en él destacan los siguientes puntos:

1. La afirmación de “valores comunes” de los pueblos de Europa que crean una “Unión” y quieren compartir un porvenir pacífico.
2. La confirmación de que la Unión está fundada sobre “valores indivisibles y universales” de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad y se basa en los principios de la democracia y del Estado de derecho, así como en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que sitúa a la persona en el centro de su actuación.
3. La introducción del respeto a la diversidad de culturas y tradiciones; respeto a la identidad nacional de los Estados miembros y a su organización política ante la defensa de esos valores comunes y la promoción del desarrollo equilibrado y sostenible, y el

¹⁸ Aguirre Gil de Biedma, Esperanza. *Op. Cit.*, pp.110.

fomento de la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.

4. La justificación de la Carta para “reforzar la protección de los derechos fundamentales”, a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos”, y el reconocimiento de que tales derechos originan responsabilidades y deberes respecto de los demás, de la comunidad humana y de las futuras generaciones.
5. La declaración de que la Carta reafirma los derechos reconocidos en las Constituciones de los Estados, en las obligaciones internacionales de los Estados, en el propio Tratado de la Unión y Tratados comunitarios, en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades fundamentales, en las Cartas Sociales de la Comunidad y del Consejo de Europa y en la jurisprudencia de sus respectivos Tribunales. De este modo se confirma que la Carta no pretende innovar, sino dotarse de una seña de identidad visible.

CAPÍTULO I. DIGNIDAD

Tiene cinco artículos que, después de la afirmación de que la dignidad humana es inviolable y será respetada y protegida (art. II-61), hace alusión al derecho a la vida, a la integridad física y psíquica y a lo que podríamos denominar integridad moral (art. II-62 al II-65).

CAPÍTULO II. LIBERTADES

Presenta un catálogo de derechos y libertades, a veces sin especial concreción, como cuando se dice: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad” (art. II-66). Incluye en lo general el respeto a la vida privada y familiar; protección de datos de carácter personal; derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia; libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; libertad de expresión y de información; libertad de reunión y de asociación; derecho a la educación y acceso a la formación profesional; libertad profesional y derecho a trabajar, y de libre circulación a efectos de empleo y trabajo; derecho a la propiedad privada de los bienes y a la propiedad intelectual, derecho de asilo. Este Capítulo va de los art. II-66 al II-79.

CAPÍTULO III. IGUALDAD

Bajo esta rúbrica se incluyen siete artículos (II-80 al II-86) de carácter desigual, puesto que algunos de ellos sólo de manera indirecta o remota están haciendo referencia a un planteamiento igualitario. Con todo rigor, algunos de estos artículos se habrían podido incluir en el capítulo siguiente, Solidaridad, ya que se trata de medidas de acción positiva a favor de colectivos marginados o susceptibles de marginación. Artículos típicos sobre Igualdad: Todas las personas son iguales ante la Ley; la no discriminación; la igualdad entre hombres y mujeres. Artículo atípico sobre Igualdad: “La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística”, lo que vagamente viene a significar que respeta la igualdad y que prohíbe la discriminación en estos ámbitos, cosa que estaba ya incluida en los artículos anteriores. Artículos de contenido solidario: Derechos del menor, derechos de las personas mayores, integración de personas discapacitadas.

CAPÍTULO IV. SOLIDARIDAD

Bajo este epígrafe se encuentran la mayoría de los derechos sociales de los cuales hablaremos con mayor profundidad más adelante, incluye los artículos del II-87 al II-98, unos de contenido laboral (derecho de negociación, prohibición del trabajo infantil, derecho a la Seguridad Social para los trabajadores migrantes), otros de carácter social (protección de la salud, del medio ambiente, de los consumidores).

CAPÍTULO V. CIUDADANÍA

Es uno de los más innovadores, ya que incluye un contenido que no es normal en las Constituciones nacionales o en los textos internacionales de derechos Humanos o Fundamentales. Junto a este carácter positivo innovador, la carta mezcla el reconocimiento de derechos frente a los Estados miembros (arts. II-99, II-100, II-105, y II-106) con otros que son propios de la Unión (arts. II-101, II-102, II-103 y II-104), por lo que un ciudadano de la Comunidad tendrá derecho a ser electo y elegible en las elecciones municipales, y al Parlamento Europeo y a una buena administración en su Estado nacional, sólo en las instituciones de la Unión.

CAPÍTULO VI. JUSTICIA

En el capítulo VI se incluyen cuatro artículos que son los que tradicionalmente configuran los que en las Constituciones se denomina “seguridad jurídica”. Entre ellos se cuentan: Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial (art II-107); Presunción de inocencia y derecho de la defensa (art. II-108); Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y la penas (art. II-109); Derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito (art. II-110).

CAPÍTULO VII. DISPOSICIONES GENERALES

La Carta concluye con cuatro artículos, dedicados a “Disposiciones Generales”, que fijan el ámbito, alcance y nivel de protección que el texto tiene previsto en los siguientes términos:

a) Ámbito de aplicación (art.II-111). Como ya se mencionó es limitado, ya que está dirigida a las “instituciones y órganos de la Unión, respetando el principio de subsidiaridad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión”. Es decir, que los Estados no van a tener que modificar sus textos normativos constitucionales u ordinarios, por razón de la Carta de Derechos Fundamentales, dado que sólo se aplicara lo que constituye el “acervo comunitario” que ya ha tenido que ser incorporado a los derechos nacionales. Por si esto no quedara suficientemente claro, el apartado 2 de este artículo II-111 dice: “La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás partes de la Constitución”.

b) Alcance e Interpretación de los Derechos y Principios (art.II-112). Se trata de otro artículo que introduce sorpresa y perplejidad cuando reconoce la posibilidad de “limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta”, si bien ha de ser por ley, respetando el contenido esencial, el principio de proporcionalidad, cuando sean necesarias y respondan a objetivos de interés general o a necesidad de protección de los demás. En suma, caben limitaciones como posibilidad, pero resulta reiterativo, puesto que cada artículo lleva ya sus matices cautelares.

c) Nivel de Protección (art. II-113). Otra disposición no muy afortunada es ésta que dice que “Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o

lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos...” y cita el texto las principales fuentes de producción de derechos. Pues bien, la Carta tiene los límites a los que acabamos de hacer referencia cuando comentábamos el artículo II-112, y ahora parece abordarse nuevamente el tema pero en el sentido de que ninguna interpretación de la Carta será limitativa de los derechos y libertades, esto contrasta con lo señalado en el artículo II-112 en el punto 2 que establece que “los derechos reconocidos en la Carta se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas”. Así que la interpretación y su posible limitación esta puesta en el mismo derecho y por lo tanto sale sobrando dicha advertencia del artículo II-113.

d) Prohibición del abuso del derecho (art. II-114). La Carta termina, no muy brillantemente, con una disposición bastante confusa sobre la Prohibición del abuso del derecho que más bien hace alusión a conductas en contra de los derechos o libertades reconocidos o a limitaciones más amplias que las autorizadas, lo que puede entenderse y aceptarse, pero que en modo alguno responde al concepto de “abuso de derecho”.

Sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea haremos algunas observaciones sobre su proceso de elaboración y su contenido, a la manera de una evaluación de entrada:

1. La Unión Europea ha tardado más de 50 años en dotarse de una Carta de Derechos Fundamentales. Los fundadores de la Unión consideraban que el futuro de Europa debía basarse en la democracia y el respeto de los derechos humanos, la Comunidad empezó a consolidarse primero como una Unión Económica supranacional. No comenzó con una Constitución o una declaración de derechos, como pedía el Movimiento Europeo en su Congreso de 1948.
2. La Carta responde a una iniciativa del Consejo Europeo (del de Colonia exactamente, de 1999) que ha recogido el interés de la Comisión y el Parlamento Europeo, así como el sentir general de la sociedad civil organizada en Europa y de la opinión pública de la Comunidad a favor de un texto. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada en 1989 e incorporada como referencia en el Tratado de Ámsterdam, respondió a una iniciativa de la Comisión, en concreto del Presidente Delors y del Vicepresidente Marín, que se dirigieron por carta al Comité Económico y Social para pedir su parecer. En este caso ha sido el Consejo Europeo el que ha tomado la iniciativa y dio mandato de trabajo a una Convención.
3. La Carta ha sido elaborada por un procedimiento innovador y atípico. Se constituyó la Convención integrada, como hemos dicho, por representantes de los Estados, del Parlamento Europeo, de los Parlamentos nacionales, de la comisión y de la secretaría del Consejo. Pero es que además ha sido un proceso abierto; dialogante con la sociedad civil,

los interlocutores sociales y otros; transparente y claro, porque se podía seguir por Internet.

4. La Carta es verdaderamente comunitaria en cuanto ha sido suscrita y proclamada por las tres instituciones Comunitarias: Consejo, parlamento europeo y Comisión y es el resultado de una colaboración interinstitucional que multiplica y refuerza el valor del texto.
5. La Carta ha reunido en un texto todos los derechos de la persona: civiles, políticos, económicos, sociales, ciudadanos. Rompe con la tradicional separación en los textos internacionales entre derechos civiles y políticos, de un lado y económicos-sociales, de otro.
6. La Carta es un texto bastante clásico en las formulaciones de los Derechos Fundamentales, con muy pocas innovaciones, tan solo en lo que se refiere a la bioética e ingeniería genética.
7. La Carta esta redactada, en lo general con algunas excepciones, de una manera clara y concisa para que pueda ser fácilmente comprensible por todas aquellas personas a las que va dirigida. Además de que pose una redacción neutra en lo que a los géneros masculino y femenino se refiere.¹⁹

La Unión Europea cuenta desde la Cumbre Europea de Niza de diciembre de 2000 con una Carta de los Derechos Fundamentales, proclamada solemnemente por el Parlamento Europeo, la Comisión y el Consejo. Varias son las razones que permiten considerar la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales como una iniciativa positiva. Recuerda, ante todo, cómo la Unión Europea se construye sobre una comunidad de valores, donde los Derechos Fundamentales son una pieza esencial. Constituye, además, una señal clara hacia los países candidatos a la adhesión a la Unión: la Unión Europea es algo más que un mercado, es un proyecto político con vocación de integración. Obligaré, en tercer lugar, a las instituciones y órganos de la Unión a someterse a sus preceptos, lo que supondrá mayores garantías para los destinatarios de su actuación. Finalmente, permitirá un mejor conocimiento de los derechos y libertades de los Europeos, lo que facilitará su respeto y aplicación.

La Carta respeta el principio de subsidiaridad, pero no crea ninguna competencia nueva para la Unión Europea, ni modifica las competencias y objetivos definidos por los Tratados. Tampoco exige en los Estados miembros ninguna reforma constitucional. Responde a la

¹⁹ Alonso Soto, Francisco. *Op. Cit.*, pp.169-181.

necesidad de transparencia y corrección en la gestión comunitaria (y en este marco se inscribe la referencia en su artículo II-101 al “derecho a la buena administración”. La Carta de Derechos Fundamentales refiere a la universalidad de los mismos, e incluye derechos de “cuarta generación”, como los referentes a la clonación humana. La Carta tiene un contenido positivo y sin embargo fue poco ambiciosa. La Constitucionalización de los Derechos Fundamentales representa un compromiso ciudadano con el proceso de construcción Europea, un acto fundante de una nueva legitimidad política democrática.

En cuanto a su contenido, la Carta está equilibrada. Se trata de un compromiso, un consenso sensato y razonable entre los distintos pensamientos políticos que existen en Europa. Esto fue inevitable porque se tuvo que llegar a un acuerdo entre socialistas, cristianodemócratas, Europeos del sur, del norte, comunistas, liberales, verdes, etc. Es decir, hubo un espectro muy amplio de opiniones y esto mismo limitó la posibilidad de una Carta más ambiciosa.

LOS DERECHOS SOCIALES Y LA CIUDADANÍA EUROPEA EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

A continuación exponemos los Derechos Sociales y los de la Ciudadanía Europea que se encuentran en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, con la explicación correspondiente de cada artículo que se incluye en el texto Constitucional de la Unión.

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA²⁰

TÍTULO II

LIBERTADES

Artículo II-74

Derecho a la Educación

- 1.- Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.

²⁰ Los Sigüientes artículos sobre Derechos Sociales y Ciudadanía Europea provienen de la segunda parte de la Constitución Europea: “Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión” y las Explicaciones de estos artículos provienen del “Acta Final”: A. “Declaraciones Relativas a Disposiciones de la Constitución”, en: *Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa*, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de Diciembre de 2004, pp.41-54 y 420-459 respectivamente. En el “Anexo 4” se puede ver completa la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

- 2.- Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.
- 3.- Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Explicación:21

1.- Este artículo se inspira tanto en las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como en el artículo 2 del Protocolo Adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos, que dice lo siguiente:

“A nadie se le puede negar el derecho a la instrucción. El Estado, en el ejercicio de las funciones que asuma en el campo de la educación y de la enseñanza, respetará el derecho de los padres a asegurar esta educación y esta enseñanza conforme a sus convicciones religiosas y filosóficas”.

Se ha considerado conveniente ampliar este artículo al acceso a la formación profesional y permanente, así como añadir el principio de gratuidad de la enseñanza obligatoria. Tal y como está formulado, este último principio únicamente implica que, para la enseñanza obligatoria, todos los niños tengan la posibilidad de acceder a un centro que practique la gratuidad. No impone que todos los centros, incluidos los centros de formación profesional y de formación permanente, y en particular los privados, que dispensen dicha enseñanza sean gratuitos. Tampoco prohíbe que determinadas formas específicas de enseñanza puedan ser de pago, si el Estado adopta las medidas necesarias destinadas a conceder una compensación financiera. En la medida en que la Carta se aplica a la Unión, esto significa que, en el marco de sus políticas de formación, la Unión debe respetar la gratuidad de la enseñanza obligatoria, sin que, naturalmente, ello cree nuevas competencias. Por lo que se refiere al derecho de los padres, deberá interpretarse en relación con las disposiciones del artículo II-84 de la Constitución.

2.- La libertad de creación de centros docentes públicos o privados se garantiza como uno de los aspectos de la libertad de empresa, pero está limitada por el respeto de los principios democráticos y se ejerce con arreglo a las modalidades definidas por las legislaciones nacionales.

Artículo II-75

Libertad Profesional y Derecho a Trabajar

- 1.- Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.
- 2.- Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecer o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

21 Las Explicaciones de cada uno de los artículos fueron elaboradas inicialmente bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Han sido actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea, a la vista de las adaptaciones de la redacción del texto de la Carta realizadas por la Convención y de la evolución del Derecho de la Unión. Si bien no tienen por sí mismas valor jurídico, constituyen un valioso instrumento de interpretación con objeto de aclarar las disposiciones de la Carta. *Ibid.*, pp.424.

3.- Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

Explicación:

La libertad profesional, consagrada en el apartado 1 del artículo II-75, se halla reconocido en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia.

Este apartado se inspira asimismo en el apartado 2 del artículo 1 de la Carta Social Europea²², firmada el 18 de octubre de 1961 y ratificada por todos los Estados miembros, así como en el punto 4 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores²³ de 9 de diciembre de 1989. La expresión “condiciones laborales” se entenderá en el sentido del artículo III-213 de la Constitución.

El apartado 2 incorpora las tres libertades garantizadas por los artículos I-4 y III-133 y III-137 y III-144 de la Constitución, es decir: la libre circulación de los trabajadores, la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios.

El apartado 3 está basado en el cuarto guión del apartado 3 del artículo 137 del Tratado CE, sustituido ahora por la letra g) del apartado 1 del artículo III-210 de la Constitución, así como en el punto 4 del artículo 19 de la Carta Social Europea, firmada el 18 de octubre de 1961 y ratificada por todos los Estados miembros. Es por lo tanto aplicable el apartado 2 del artículo II-112 de la Carta. La Cuestión de la contratación de marinos con nacionalidad de terceros Estados en las tripulaciones de buques con pabellón de un Estado miembro de la Unión quedará regulada por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

TÍTULO III

IGUALDAD

Artículo II-83

Igualdad Entre Mujeres y Hombres

La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

²² En el “Anexo 1” se encuentra la Carta Social Europea (1961).

²³ En el “Anexo 2” se encuentra la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (1989).

Explicación:

El primer párrafo de este artículo se ha basado en el artículo 2 y en el apartado 2 del artículo 3 del Tratado CE, que han sido sustituidos por los artículos I-3 y III-116 de la Constitución que imponen como objetivo a la Unión promover la igualdad entre hombres y la mujer en la Unión, y en el apartado 1 del artículo 141 del Tratado CE, que ha sido sustituido por el apartado 1 del artículo III-214 de la Constitución. Se inspira en el artículo 20 de la Carta Social Europea revisada²⁴, de 3 de mayo de 1996, y en el punto 16 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Se basa asimismo en el apartado 3 del artículo 141 del Tratado CE, sustituido por el apartado 3 del artículo III-214 de la Constitución, y en el apartado 4 del artículo 2 de la Directiva 76/207/CEE del Consejo relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo.

El segundo párrafo recoge en una fórmula más breve el apartado 4 del artículo III-214 de la Constitución conforme al cual el principio de igualdad de trato no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que ofrezcan ventajas concretas destinadas a facilitar al sexo menos representado el ejercicio de una actividad profesional o a prevenir o compensar desventajas en sus carreras profesionales. De conformidad con el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, el segundo párrafo no modifica el apartado 4 del artículo III-214.

Artículo II-85**Derechos de las Personas Mayores**

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e independiente y a participar en la vida social y cultural.

Explicación:

Este artículo se inspira en el artículo 23 de la Carta Social Europea revisada y en los puntos 24 y 25 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La participación en la vida social y cultural incluye por supuesto la participación en la vida política.

Artículo II-86**Integración de las Personas Discapacitadas**

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autoría, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

²⁴ En el "Anexo 1" se encuentra la Carta Social Europea revisada (1996).

Explicación:

El principio incluido en este artículo se basa en el artículo 15 de la Carta Social Europea y se inspira igualmente en el punto 26 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

TÍTULO IV SOLIDARIDAD

Artículo II-87

Derecho a la Información y Consulta de los Trabajadores en la Empresa

Deberá garantizarse a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación, en los casos y condiciones previstos en el Derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales.

Explicación:

Este artículo figura en la Carta Social Europea revisada (artículo 21 y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (puntos 17 y 18). Se aplica en las condiciones previstas por el Derecho de la Unión y por los Derechos nacionales. La referencia a los niveles adecuados remite a los niveles previstos por el Derecho de la Unión o por el derecho o las prácticas nacionales, lo que puede incluir el nivel europeo cuando la legislación de la Unión lo prevea. El acervo de la Unión en este ámbito es importante: artículos III-211 y III-212 de la Constitución y Directivas 2002/14/CE (marco general relativo a la información y a la consulta de los trabajadores), 98/59/CE (despidos colectivos), 2001/23/CE (traspasos de empresas) y 94/45/CE (comités de empresa Europeos).

Artículo II-88

Derecho de Negociación y de Acción Colectiva

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

Explicación:

Este artículo se basa en el artículo 6 de la Carta Social Europea, así como en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (puntos 12 a 14). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos reconoció el derecho a la acción colectiva como uno de

los elementos del derecho de sindicación establecido en el artículo 11 del CEDH. En lo referente a los niveles adecuados en los que puede tener lugar la negociación colectiva, véanse las explicaciones dadas en relación con el artículo anterior. Las modalidades y límites en el ejercicio de acciones colectivas, incluida la huelga, entran dentro del ámbito de las legislaciones y prácticas nacionales, incluida la cuestión de si pueden llevarse a cabo de forma paralela en varios Estados miembros.

Artículo II-89

Derecho de Acceso a los Servicios de Colocación

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

Explicación:

Este artículo se basa en el apartado 3 del artículo 1 de la Carta Social Europea, así como en el punto 13 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-90

Protección en Caso de Despido Injustificado

Todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Explicación:

Este artículo se inspira en el artículo 24 de la Carta Social Europea revisada. Véanse también las Directivas 2001/23/CE sobre mantenimiento de los derechos de los trabajadores en caso de traspasos de empresas y 80/987/CEE sobre protección de los trabajadores en caso de insolvencia, modificada por la Directiva 2002/74/CE.

Artículo II-91

Condiciones de Trabajo Justas y Equitativas

- 1.- Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.
- 2.- Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un periodo de vacaciones anuales retribuidas.

Explicación:

1.- El apartado 1 de este artículo se basa en la Directiva 89/391/CEE, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. Se inspira igualmente en el artículo 3 de la Carta Social Europea y en el punto 19 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores así como, en lo que se refiere al derecho a la dignidad en el trabajo, en el artículo 26 de la Carta Social Europea revisada. La expresión “condiciones de trabajo” debe entenderse según el sentido del artículo III-213 de la Constitución.

2.- El apartado 2 se basa en la Directiva 93/104/CE relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, así como en el artículo 2 de la Carta Social Europea y en el punto 8 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-92**Prohibición del Trabajo Infantil y Protección de los Jóvenes en el Trabajo**

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el período de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

Explicación:

Este artículo se basa en la Directiva 94/33/CE relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, así como en el artículo 7 de la Carta Social Europea y en los puntos 20 a 23 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Artículo II-93**Vida Familiar y Vida Profesional**

1.- Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.

2.- Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

Explicación:

El apartado 1 del artículo II-93 se basa en el artículo 16 de la Carta Social Europea.

El apartado 2 se inspira en la Directiva 92/85/CEE del Consejo relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, y en la Directiva 96/34/CE relativa al Acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES. Se basa asimismo en el artículo 8 (protección de maternidad) de la Carta Social Europea y se inspira en el artículo 27 (derecho de los trabajadores con responsabilidades familiares a la igualdad de oportunidades y de trato) de la Carta Social Europea revisada. El término “maternidad” abarca el período desde la concepción a la lactancia.

Artículo II-94**Seguridad Social y Ayuda Social**

1.- La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.

2.- Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

3.- Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

Explicación:

El principio enunciado en el apartado 1 del artículo II-94 de la Constitución se basa en los artículos 137 y 140 del Tratado CE, sustituido ahora por los artículos III-210 y III-213, así como en el artículo 12 de la Carta Social Europea y en el punto 10 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. La Unión debe respetarlo en el ejercicio de las competencias que le confieren los artículos III-210 y III-213 de la Constitución. La referencia a servicios sociales se refiere a los casos en que dichos servicios se han establecido para garantizar determinadas prestaciones pero de ninguna manera implica que dichos servicios deban ser creados cuando no existen. La expresión “maternidad” debe entenderse en el mismo sentido que el artículo precedente.

El apartado 2 se basa en el apartado 4 del artículo 12 y en el apartado 4 del artículo 13 de la Carta Social Europea y en el punto 2 de la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores y refleja las normas dimanantes del Reglamento (CEE) No. 1408/71 y del Reglamento No. 1612/68.

El apartado 3 se inspira en el artículo 13 de la Carta Social Europea y en los artículos 30 y 31 de la Carta Social revisada, así como en el punto 10 de la Carta Comunitaria, la Unión debe respetar tal derecho en el marco de las políticas basadas en el artículo III-210 de la Constitución.

Artículo II-95

Protección de la Salud

Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

Explicación:

Los principios incluidos en este artículo se basan en el artículo 152 del tratado CE, que ha sido sustituido por el artículo III-278 de la Constitución, así como en los artículos 11 y 13 de la Carta Social Europea. La segunda frase del artículo reproduce el apartado 1 del artículo III-278.

Artículo II-96

Acceso a los Servicios de Interés Económico General

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como dispone las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

Explicación:

Este artículo se atiene plenamente al artículo III-122 de la Constitución y no crea nuevos derechos. Sienta solamente el principio del respeto por parte de la Unión del acceso a los servicios de interés económico general tal como lo prevén las disposiciones nacionales, siempre y cuando éstas sean compatibles con el derecho de la Unión.

TÍTULO V

CIUDADANÍA

Artículo II-99

Derecho de Sufragio Activo y Pasivo en las Elecciones al Parlamento Europeo

1.- Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

2.- Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

Explicación

El artículo II-99 se aplica en las condiciones establecidas en las Partes I y III de la Constitución, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución. En efecto, el apartado 1 del artículo II-99 corresponde al derecho garantizado en el apartado 2 del artículo I-10 de la Constitución (cf. Asimismo la base jurídica del artículo III-126 para la adopción de las modalidades de ejercicio de este derecho) y el apartado 2 del artículo II-99 de la Constitución corresponde al apartado 2 del artículo I-20 de la Constitución. Este último enuncia los principios básicos del régimen electoral de un sistema democrático.

Artículo II-100

Derecho de Sufragio Activo y pasivo en las Elecciones Municipales

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

Explicación:

Este artículo corresponde al derecho garantizado en el apartado 2 del artículo I-10 de la constitución (cf. Asimismo las base jurídica del artículo III-126 para la adopción de las modalidades de ejercicio de este derecho). De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, se aplicará en las condiciones establecidas en dichos artículos de las Partes I y III de la Constitución.

Artículo II-101

Derecho a una Buena Administración

1.- Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2.- Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3.- Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4.- Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Explicación:

El artículo II-101 de la Constitución se basa en la existencia de la Unión como una comunidad de derecho, cuyas características ha desarrollado la jurisprudencia, que consagró, entre otras cosas, la buena administración como un principio general de Derecho.

El apartado 3 reproduce el derecho garantizado ahora en el artículo III-431 de la Constitución. El apartado 4 reproduce el derecho garantizado ahora en la letra d) del apartado 2 del artículo I-10 y en el artículo III-129 de la constitución. De acuerdo con el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, estos derechos se aplican en las condiciones y dentro de los límites determinados por la Parte III de la Constitución.

El derecho a la tutela judicial efectiva que constituye un aspecto importante de esta cuestión está garantizado en el artículo II-107 de la Constitución.

Artículo II-102

Derecho de Acceso a los Documentos

Todo Ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

Explicación:

El derecho garantizado en este artículo ha sido tomado del artículo 255 del Tratado CE, sobre la base del cual se adoptó posteriormente el Reglamento (CE) No.1049/2001. La Convención Europea ha ampliado este derecho a los documentos de las instituciones, organismos y agencias en general, independientemente de la forma que tengan (véase el apartado 3 del artículo I-50 de la Constitución). De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, el derecho de acceso a los documentos se ejercerá en las condiciones y dentro de los límites determinados con arreglo al apartado 3 del artículo I-50 y al artículo III-399 de la Constitución.

Artículo II-103

El Defensor del Pueblo Europeo

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mala administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Explicación:

El derecho garantizado en este artículo es el que garantizan los artículos I-10 y III-335 de la Constitución. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, se aplicará en las condiciones determinadas por ambos artículos.

Artículo II-104

Derecho de Petición

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

Explicación:

El derecho garantizado en este artículo es el que garantizan los artículos I-10 y III-334 de la Constitución. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, se aplicará en las condiciones determinadas por ambos artículos.

Artículo II-105

Libertad de Circulación y de Residencia

1.- Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.

2.- Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

Explicación:

El derecho garantizado en el apartado 1 es el que garantiza la letra a) del apartado 2 del artículo I-10 de la Constitución (véase asimismo la base jurídica del artículo III-125). De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, se aplicará en las condiciones y dentro de los límites determinados con arreglo a lo dispuesto en la Parte III de la Constitución.

El apartado 2 recuerda la competencia otorgada a la Unión por los artículos III-265 a III-267 de la Constitución. Por consiguiente, la concesión de este derecho depende del ejercicio de esta competencia por las instituciones.

Artículo II-106

Protección Diplomática y Consular

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomáticas y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de este Estado.

Explicación:

El derecho garantizado por este artículo es el que garantiza el artículo I-10 de la Constitución; véase también la base jurídica del artículo III-127. De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo II-112 de la Constitución, se aplicará en las condiciones determinadas por dichos artículos.

LA PROBLEMÁTICA DE LOS DERECHOS SOCIALES EN LA CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES

La integración de los derechos sociales en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea ha sido el grupo de derechos en el que se han planteado las mayores dificultades en el seno de la Convención, durante el proceso de elaboración. El primer problema surgió como consecuencia de su inclusión, teniendo en cuenta los factores que contribuían a crear incertidumbres, es la ausencia de este tipo de derechos en el “Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales” (CEDH) hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, paliado en parte por la Carta Social Europea de Turín de 1961, reforzada por el Protocolo Adicional hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988, y por las Conferencias Ministeriales celebradas en Roma en 1990 y en Turín en 1991 como Protocolo de Enmienda a la Carta Social Europea y, completada, por la Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.²⁵

De otra parte, en la expansión de estos derechos sociales, surgidos, como ya mencionamos en el capítulo 3, en la Constitución Mexicana de 1917 e incorporados inicialmente a la alemana de Weimar de 1919, consolidados en el constitucionalismo occidental Europeo de la posguerra de 1945, se abre de nuevo la discusión de si estos derechos se les atribuye la categoría de fundamentales o si se caracterizan por su carácter meramente programático. Al final, la inclusión de los derechos sociales en la Carta inclinó el debate hacia la aceptación de considerar los derechos como fundamentales.

Frente al carácter indiscutible como derechos fundamentales, de los individuales, civiles y políticos, los derechos sociales tropiezan con dificultades para ser admitidos sin más en esa categoría. No son inmediatamente identificados y aceptados como derechos fundamentales. El primer argumento para quienes defienden su inclusión en la categoría genérica de los derechos fundamentales pasa por reconocer la conexión de los derechos sociales con los políticos y civiles, y ello por cuanto se entiende que sin la satisfacción de las necesidades básicas no se está

25 Caverio Lataillade, Íñigo. “Hacia la Unión Política: la Constitucionalización de los Derechos Fundamentales”, en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.79.

en condiciones para disfrutar y ejercer los derechos individuales, civiles y políticos. Las garantías para la libertad y la justicia precisan una base social para poder surtir efecto.

Durante mucho tiempo no estuvo muy claro si los derechos sociales debían ser incluidos en la Carta. Ahora están incorporados, el asentamiento de estos derechos fundamentales en la Constitución, significa, en primer término una revalorización de la política social de la Comunidad. Esto representa que los derechos sociales fundamentales se ocupan de que la política social de la Unión Europea deje de ser un anexo de la política económica.

A pesar del conjunto de críticas que se pueden hacer a los derechos sociales tal y como se incluyeron en la Constitución Europea, no se puede dejar de destacar que su inclusión tiene el propósito de proporcionar a la Unión una clara orientación para la formulación de objetivos en el campo de la política social y que además, son una señal de que la Unión busca no solo guiarse primordialmente por el interés del sector económico, sino que considera en la misma medida el interés de los trabajadores. O, dicho de otro modo: los derechos sociales fundamentales serían un concepto que permitiría a la población de la Unión encontrar una motivación totalmente diferente para la idea Europea, a través de los conceptos de valor allí vertidos. Cuando los derechos sociales fundamentales definen a la Unión Europea como motor para el avance de la justicia social, en la conciencia de la población esto se convierte en patrón de identificación, cuya relevancia para el futuro desarrollo de la Unión no puede dejar de ser valorada.

Pero no puede menos de considerarse acertada la inclusión de los derechos sociales en la Carta de Derechos Fundamentales, ya que su ausencia hubiera tenido un doble efecto negativo. Los sectores “euroescépticos” o contrarios a la Unión Europea afirmarían que la Europa “economicista”, del “Capital” o de los “mercaderes” se estaba consolidando. La ciudadanía Europea, que necesita ser ilusionada y atraída para el impulso, de la Unión Política de Europa, sufriría una decepción al no encontrar como principios y posibles políticas de progreso y bienestar solidario lo que ya se contiene como objetivos básicos de la acción de gobierno en sus propias Constituciones.²⁶

Para autores como Iñigo Cavero se puede acusar de ambigüedad a la formulación de derechos sociales que se incluye en la Carta, principalmente en el Capítulo IV “Solidaridad”, pero tal imprecisión ha sido de seguro buscada de propósito para la viabilidad del Proyecto. La

²⁶ *Ibid.*, pp.80.

Carta no implicó la creación de nuevas obligaciones financieras adicionales para la Unión Europea o para los Estados miembros imposibles de asumir. La formulación más concreta de derechos sociales, aunque en su mayor parte no constituyeran más que derechos programáticos o directrices, originaría unas expectativas y exigencias de prestaciones que no podrían desconocerse y, probablemente, hubiera conllevado a la no aprobación de la Carta por algunos Estados miembros de la Unión Europea.²⁷

La amplitud de la formulación de los derechos de carácter social, por ejemplo: derecho de acceso a prestaciones de seguridad social (artículo II-94), derecho a la prevención y atención sanitaria (artículo II-95), reconocimiento del acceso a los servicios de interés económico general (artículo II-96), suscitó en los debates de la convención numerosas llamadas de atención sobre el peligro que supondría generar expectativas que posteriormente no pudieran ser cumplidas. Este temor motivó la inclusión en la carta de un precepto, el artículo 51 o II-111, que tiende a limitar el ámbito de aplicación de los derechos, consagrar el principio de subsidiaridad y evitar que el reconocimiento de estos derechos generen nuevas obligaciones para la Unión Europea y sus miembros.²⁸

En la Carta se omite una disposición sobre la garantía de un nivel alto de empleo. Pero además, en el artículo II-75 se establece que “toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada”. Es decir que existe el “derecho a trabajar” y no el “derecho al trabajo” como se encuentra en prácticamente todo el Constitucionalismo Europeo. Esto es sumamente grave porque al no existir el trabajo como un derecho, se pierde uno de los principales derechos sociales y uno de los ejes fundamentales que articulan la política social.

En este sentido parece haber un desprecio con el concepto de trabajo, lo cual corresponde más bien a la lógica neoliberal de algunos sectores económicos y políticos. Sometidos a las tesis del neoliberalismo, estos sectores han venido renegando del trabajo como eje fundamental del desarrollo humano y lo han venido limitando a ser una variable contable supeditada a los intereses económicos y financieros. Sin embargo, el trabajo ha sido uno de los motores que ha impulsado la construcción de Europa. No debemos olvidar, que la prosperidad de Europa después de la segunda guerra mundial se ha ido construyendo gracias a la capacidad de equilibrar

²⁷ *Ibid.*, pp.80-81.

²⁸ Aguirre Gil de Biedma, Esperanza. *Op. Cit.*, pp.116.

las exigencias de carácter económico con la solidaridad, el respeto y la protección de los derechos sociales, como veíamos en los capítulos 2 y 3.

Es de celebrar que haya sido incorporado el derecho de los trabajadores y trabajadoras o de sus correspondientes representantes a “la información y consulta con suficiente antelación” sobre las cuestiones de la empresa que les concierne (Art. II-87). De este modo se fija un desarrollo que evidentemente imprime su sello sobre el modelo social de la Unión. A pesar de todo, hubiera sido mejor que se formulara, permitiendo una mayor apertura hacia el futuro y destacando la coparticipación del trabajador en las decisiones de la empresa en un sentido más amplio. Al fin y al cabo, ya la normativa básica sobre la protección laboral del año 1989 va más allá que el derecho de consulta. Incluso en el informe, del Grupo de expertos en “derechos Fundamentales”, bajo la dirección de Simitis y elaborado con extremo cuidado, se propuso la siguiente fórmula: “El derecho a la información, a consulta y a la coparticipación en las decisiones, que conciernen los intereses de los trabajadores”. La razón de haber elegido la fórmula más reducida, sólo la información y la consulta, es que evidentemente se lo considera un derecho plenamente justiciable. Esto es simplemente un error de razonamiento: naturalmente se necesita aquí al legislador, Europeo o nacional, para implementarlo. Aún falta definir cuál debe ser el objeto de estos derechos de los trabajadores, al igual que la cuestión si es el mismo trabajador o sus representantes (y de ser así, cuáles) quienes pueden reivindicar estos derechos. Guste o no: en este artículo se trata de fijar un programa apto también para el futuro y no de un derecho justiciable sin más.²⁹

Es satisfactorio el hecho de que en la versión actual del artículo II-88 de la Carta no solo se garantiza el derecho a la negociación de los convenios colectivos, sino también el derecho a la huelga. Lamentablemente se ha omitido incluir expresamente *la libertad de negociación colectiva*. Sin embargo hay otra cosa peor aún, en defensa de sus intereses, a los trabajadores se les otorga el derecho de, en caso de conflicto de intereses, tomar “acciones colectivas”, huelgas incluidas, a todos los niveles, por lo tanto también a nivel de la Unión Europea. Al mismo

29 Weiss, Manfred. “Conferencia Marco”. “Seminario Internacional: Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea, ante el Consejo Europeo de Niza, Madrid, 19 y 20 de Octubre 2000”. Publicado en: *Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea*, Edición Coordinada por Carlos Iribarren Valdés, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Friedrich Ebert/Konrad Adenauer/Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, 2001, pp.47.

tiempo, en el Art. II-111, párrafo 2, que ya hemos mencionado, se señala que la Carta “no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás partes de la Constitución”. Es de presuponer que los redactores de estas normas simplemente no conocen el Tratado de Ámsterdam. Allí, como es bien sabido, se le ha retirado a la Comunidad a través del Art. 137, párrafo 6, la competencia para “el derecho de negociación colectiva, el derecho a la huelga y el derecho al cierre patronal”. Y esto significa que la posición legal que a este derecho fundamental le otorga el Art. II-88 solo tiene sentido, si se amplía la competencia de la Unión en esta área: una corrección que está más que pendiente. Para las negociaciones y las medidas colectivas transnacionales se requiere urgentemente un marco legal comunitario.³⁰ Para no caer en este tipo de contradicciones porque por un lado se permite la posibilidad de una huelga a nivel Europeo por parte de los trabajadores (lo cual abriría una gran posibilidad de alternativas nuevas para la lucha de reivindicaciones sociales) y en el mismo texto se cancela esta posibilidad.

Por otra parte el art. II-94, en su punto 3 establece que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda...”. Es decir que no se reconoce “el derecho a la vivienda”, como un derecho social consolidado, sino tan solo a una “ayuda” para garantizar una existencia digna y acorde a las legislaciones y prácticas nacionales, lo cual queda sin un compromiso claro por parte de la Unión en la garantía de la vivienda como un derecho y no parece aportar nada al respecto. Además de que en la Carta no se ve reflejado el derecho a un “salario mínimo” o a unos “ingresos mínimos” que se deberían de discutir y fijar a nivel Europeo.

En antiguas versiones del proyecto de Carta, se daba por descontado que los derechos sociales no debían limitarse a los Ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, sino que debían beneficiar también a los ciudadanos de terceros países, que “desempeñan legalmente un trabajo remunerado en el territorio de los Estados miembros” (Art. 40 de la versión del 28 de julio de 2000). Esta aclaración falta ahora. En el Art. II-105, párrafo 2 solo se regula con respecto a que “podrá concederse libertad de circulación y de residencia”, a los Ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de un Estado miembro.

³⁰ *Ibid.*

Definitivamente esto es demasiado poco. Debería retomarse una fórmula en el sentido del antiguo Art. 40 para no privar de legitimidad al carácter de derecho fundamental de las normas, relativizando más de lo necesario su vigencia general.³¹ Con lo único que puede contar toda persona que “resida y se desplace legalmente dentro de la Unión es con prestaciones de seguridad social” (art. II-94, punto 2). Algo importante, pero limitado, lo cual será establecido de acuerdo a las legislaciones y prácticas nacionales.

Otro problema que posee la Carta es que en algún sentido crea una “inflación” de derechos. En razón de que hay toda una serie de artículos en esta Carta que remiten a derechos ya reconocidos, pero que esos derechos no tienen estatus de derechos fundamental. Por ejemplo, el Derecho a información y consulta de los trabajadores en la empresa (II-87), o el Derecho de las personas mayores a una vida digna e independiente (II-85), o la Integración de personas discapacitadas (II-86). Todos esos son evidentemente derechos que se reconocen y que además están incluidos en la práctica nacional y en el derecho nacional. Dentro de lo que se estipula en la Carta no parece claro, ni está justificado de mejor forma, que estos derechos tengan que estar al nivel de derechos fundamentales, sin que se corra el riesgo de devaluar los derechos fundamentales auténticos. La no separación entre derechos individuales directamente exigibles y derechos más bien proclamativos, es decir, los grandes objetivos de los Estados, hace confusa y ambigua la Carta de Derechos Fundamentales, además de que no se recoge algún procedimiento de seguimiento o de evaluación de la Carta.

La Carta de los Derechos Fundamentales inicio su camino con graves deficiencias en el terreno socio-laboral. Las primeras propuestas de la Carta estaban por debajo incluso de los textos internacionales ya adoptados por la mayoría de los países que integran la Unión Europea. La Carta finalmente recoge algunas de las reivindicaciones que defendieron las centrales sindicales Europeas (el derecho a formar sindicatos (II-72), el derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (II-87), el reconocimiento de los sindicatos en la negociación colectiva y el derecho de huelga (II-88), a pesar de los problemas y contradicciones que ya hemos mencionado, no dejan de ser importantes estos derechos. Sin embargo, para la Confederación Europea de Sindicatos (CES), se trata de un texto que ellos no habrían propuesto. Lo consideran muy impreciso, especialmente en todo lo que se refiere a los derechos sociales de

³¹ *Ibid.*, pp.47-48.

los trabajadores, al rango de la norma y a los mecanismos para su cumplimiento, esto es, a la garantía jurídica de la Carta. Los artículos incorporados sobre derechos sociales han sido consecuencia de múltiples presiones, llevadas a cabo desde el mundo académico, sindical, de las ONGs, del Parlamento Europeo, especialmente su Grupo Socialista y del Comité Económico y Social de la Unión.³²

La Carta no es innovadora puesto que ya el tratado de Ámsterdam (art. 6, Preámbulo, y artículos de los Tratados de la UE y de la Comunidad Europea) reconocen derechos, libertades y principios (Convenio Europeo de Roma de 1950, Cartas Sociales del Consejo de Europa y de la Comunidad, etc.). La Carta, entonces, testimonia, más bien, el compromiso de la Unión y da prueba de las señas de identidad del modelo social Europeo.³³

En síntesis, se puede afirmar que justamente para el área de los derechos sociales se evidencia el carácter de compromiso de la Carta. Sin embargo, la Carta es todo menos de una sola pieza, presenta inconsistencias y abandona posiciones importantes y lo más grave es que no se atreve a ir más allá de principios ya reconocidos en la tradición constitucional de los países Europeos y no propone nada nuevo ante el desafío que para los derechos sociales representa el proceso de globalización económica como veíamos en el capítulo 4. Por otra parte el hecho de que la Carta contenga derechos sociales fundamentales solo pudo ser logrado debido a que –en cierto modo como compensación– en el Art. II-76 la *libertad de empresa* ha tenido cabida en el catálogo de los derechos fundamentales desde un punto de vista relativo en el proceso de exploración de posiciones o en la búsqueda de concordancia práctica.³⁴

32 Bonmati, Manuel. *Op.Cit.*, pp.135-136.

33 Alonso Soto, Francisco. *Op. Cit.*, pp.189.

34 En el artículo II-76 se dice claramente que existe la libertad de empresa, o sea se protege la libertad del empresario. Hasta el momento no existe ningún documento internacional que garantice este derecho de forma similar, como un “derecho fundamental”. Altmeier, Peter. “Seminario Internacional: Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea, ante el Consejo Europeo de Niza, Madrid, 19 y 20 de Octubre 2000”. Publicado en: *Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea*, Edición Coordinada por Carlos Iribarren Valdés, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Friedrich Ebert/Konrad Adenauer/Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, 2001, pp.63-64.

EL ESTATUTO DE CIUDADANÍA EUROPEA

El Tratado de Maastricht marcó una nueva línea evolutiva en la Unión Europea, introduciendo un concepto novedoso: “la Ciudadanía Europea”, que después ha sido complementada en el Tratado de Ámsterdam e incorporada ahora a la Constitución Europea como parte de la Carta de Derechos Fundamentales. En tal iniciativa se intenta lograr el acercamiento de la Unión Europea a los ciudadanos y no sólo a los sujetos económicos – trabajadores, prestadores de servicios o empresas-, a quienes hasta ese momento iban dirigidas las previsiones comunitarias.

El proceso de creación de la Ciudadanía Europea fue lento, en su apoyo se habían oído distintas voces desde que surgió la idea de una Europa unida, hablándose ya en los años ochenta del siglo pasado de la Europa de los ciudadanos, aunque sólo para referirse al elemento humano de las Comunidades, sin base jurídica alguna. El impulso decisivo en el desarrollo jurídico que culminó en Maastricht lo desempeñó Felipe González a través de una carta dirigida a la Presidencia de Consejo después desarrollada por la delegación española, una iniciativa que, tras discusiones y recortes, se plasmaría en el Tratado de la Unión.

Los principales argumentos a favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material a una Ciudadanía Europea, fueron los siguientes:

1. Ante todo, el desfase entre el nivel de integración económica y el de integración política reduce considerablemente el grado de legitimidad y, por lo tanto, de eficacia de los acuerdos, las normas y las decisiones de los órganos comunitarios.
2. El “déficit democrático” (véase el Capítulo VI), o la débil representatividad de las instituciones Europeas, agrava el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la UE y la propia UE.
3. Si la representación falla, la dimensión participativa de la democracia es prácticamente inexistente. Excepto los referéndums nacionales, celebrados sólo en algunos países, los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción Europea, han sido escasos.
4. La casi inexistencia de un espacio comunitario Europeo, el reducido espacio cultural y educativo y la diversidad lingüística aceleran la dificultad para construir una identidad socio-cultural Europea.
5. Falta un proyecto político-ideológico movilizador y legitimador y unos referentes institucionales y jurídicos supraconstitucionales que proporcionen el ámbito de desarrollo de la ciudadanía Europea.

6. La dimensión social de la ciudadanía Europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país. No solo debe homologarse por arriba sino añadir un plus social para que la UE sea aceptable para el conjunto de los Europeos.
7. No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre “nacionales”, “extranjeros comunitarios” y “extranjeros no comunitarios” (residentes que a su vez se dividen entre legales e ilegales). Los valores universales constitutivos de la cultura política Europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.³⁵

Pero al final no todo lo que se argumentaba por parte de los diferentes actores Europeos fue incluido como parte de la Ciudadanía Europea, sin embargo sirvieron de guía para crear el estatuto de Ciudadanía que ahora conocemos. Para ser ciudadano de la Unión se debe tener la nacionalidad de un Estado miembro, es decir la Ciudadanía Europea se deriva de la previa condición de ostentar la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros, ya sea de manera originaria o derivada. Desde el comienzo quedó claro el carácter subsidiario de la Ciudadanía Europea, más cualquier duda que pudiera quedar fue despejada por el Tratado de Ámsterdam: “la ciudadanía de la Unión será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”. No cabe obtener la ciudadanía comunitaria al margen de la nacionalidad de cualquiera de los Estados miembros, la residencia en el territorio de la Comunidad, por sí sola, no conlleva, ni puede conllevar, la concesión de la ciudadanía comunitaria. A continuación hablaremos de los derechos vinculados a la Ciudadanía Europea de acuerdo con lo establecido en la Carta de Derechos Fundamentales.

El primer derecho reconocido a la Ciudadanía Europea es el *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo* (Art. II-99). En primer lugar en torno a las elecciones al parlamento europeo, éste era elegido mediante sufragio universal desde 1979, pero sólo tenían derecho a voto los ciudadanos dentro de su propio Estado, mientras que Maastricht permite que cualquier ciudadano comunitario pueda ejercer su derecho de voto en estas elecciones en el país de su residencia, cuando ésta radique en un Estado distinto de la Unión. La vía que abre Maastricht supone afianzar la relación directa entre el ciudadano y la Unión Europea.

³⁵ Borja, Jordi; Geneviève Dourthe y Valérie Peugeot. *La Ciudadanía Europea*, Barcelona, Península, 2001, pp.41-41.

Por otra parte, subyace en el sistema la idea de uniformizar el procedimiento electoral. La versión del Tratado de Ámsterdam mantiene, por una parte, la tradicional aspiración de adoptar un procedimiento electoral común; pero, en segundo término, reconoce la dificultad de lograr la uniformidad, lo que lleva a admitir que podrá efectuarse simplemente de acuerdo a los principios comunes a todos los Estados miembros. Entre los principios generales que inspiran el derecho encontramos la interdicción de discriminación entre los nacionales del Estado y los de un tercer país, regla que preside igualmente el caso de las elecciones municipales, y la posibilidad de votar en el país de nacionalidad o en el de residencia, debiendo optar los ciudadanos entre votar en uno u otro país, a los efectos de evitar el doble voto. De igual forma, no se permite la presentación en más de una candidatura. Para conseguir estos propósitos los Estados comunitarios se intercambian información sobre los ciudadanos Europeos que ejercen sus derechos en Estados que no son el de sus nacionalidades.³⁶

Un precepto importante es el de prever efectos extraterritoriales a las normas de descalificación de candidatos, con esta regla se quiere evitar que personas a las que se ha privado del derecho de sufragio pasivo en un país puedan concurrir en las listas de un tercer Estado. Esta regla puede presentar un especial significado con el caso de personas castigadas por delitos de terrorismo y que privadas del derecho de sufragio en su país pretendieran concurrir en otras listas. Las cifras de participación ciudadana en terceros Estados se han considerado tradicionalmente bajas. Esta baja participación se atribuye, en primer lugar, a que la regulación electoral pertenece a la legislación estatal, lo que puede conducir a un desconocimiento por parte de los extranjeros residentes acerca de los requisitos para acceder al voto. En segundo lugar, las listas y los programas están íntimamente vinculados con la política interna, lo que los hace poco interesantes para los extranjeros. Por último, cabría añadir que el Parlamento Europeo se contempla como una institución ajena a los ciudadanos, pues la consideración general es que la política comunitaria “es cosa de los Estados”, no de sus ciudadanos. No existe la implicación que normalmente se da a nivel interno, es decir todavía no se ha producido la identificación de una legitimación en base a una representación del pueblo de la Unión, todavía no se ha logrado que

36 Perales, Ascensión Elvira. “Ciudadanía Europea y Ciudadanía Nacional”, en Manuel Pérez Ledesma, (comp.) *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000, pp.315-319.

cada diputado Europeo sea considerado como un representante de todos los ciudadanos Europeos.

Un rasgo distintivo, no obstante, es que con la ciudadanía Estatal se participa de la soberanía nacional, mientras que con la Ciudadanía Europea no puede hablarse de participación en una “soberanía comunitaria” y no sólo porque sea dudoso que pueda hablarse de ella, dado que la soberanía sigue siendo atributo de los Estados miembros, sino porque no puede parangonarse al Parlamento Europeo con los Parlamentos de los Estados miembros y su papel dentro de la vida Estatal, el Parlamento Europeo apenas es un órgano legislador a pesar del procedimiento de “codecisión” y sólo parcialmente es un órgano de control. Por otra parte es escasa la identificación que existe entre el Parlamento y los ciudadanos Europeos.

Para el caso de las elecciones al Parlamento Europeo la “proporcionalidad” se vuelve fundamental, en efecto, al tratarse de un Parlamento que no constituye el soporte de un Gobierno, sino que es un Parlamento colegislador, dotado de poderes presupuestarios y poderes de designación y control, y sobre todo, es un Parlamento “conciencia” y “voz” de Europa para ella y para el mundo, se vuelve fundamental que la representación sea lo más fotográfica posible, del conjunto de los ciudadanos europeos, quienes tienen el fundamental derecho de que la eficacia de su voto no derive del hecho de vivir en una u otra circunscripción, sino de la confluencia de voluntades con otros ciudadanos.³⁷

El segundo derecho de la Ciudadanía Europea es el *Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales* (Art. II-100). Aquí se plantea, al igual que con relación a la posibilidad de voto en las elecciones al Parlamento Europeo, la posibilidad de doble voto (sufragio activo y pasivo). Pese a la amplitud con la que se ha recogido el derecho de voto en las elecciones municipales, la regulación comunitaria establece la posibilidad de que los Estados puedan regular la imposibilidad de que un no-nacional pueda ocupar el cargo de alcalde, o, como en el caso de Francia, se impide que los no nacionales puedan votar en la elección de representantes a cargos de alcalde nacional. A este respecto hay que recordar cómo uno de los aspectos controvertidos del Tratado de la Unión fue precisamente el derecho de voto en las

37 Bru Purón, Carlos María. “La Ciudadanía Europea como Base Legitimadora de las Instituciones y del derecho Comunitario”, en: *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp.157.

elecciones municipales, al plantearse si la ampliación de este derecho a los ciudadanos de terceros Estados podía afectar al principio de soberanía nacional.

Tanto en las elecciones municipales, como en las elecciones al Parlamento Europeo en principio no se exige ningún periodo mínimo de residencia (fuera de aquellos establecidos en iguales condiciones para sus nacionales a los efectos de ser incorporados al censo). En el caso del Parlamento Europeo el plazo que fije el Estado no puede ser superior a 5 años para el sufragio activo y de 10 para el pasivo, siendo Luxemburgo el único país comunitario que se acoge a esta excepción. En el caso de las elecciones municipales el periodo de residencia exigido no puede superar el del mandato de los cargos locales, para ejercer el sufragio activo y el doble en el caso del sufragio pasivo. También es Luxemburgo el país que se acoge a esta medida, dado el elevado porcentaje de ciudadanos comunitarios de terceros países con que cuenta, y Bélgica para algunos municipios, lo que debe anunciar con un año de antelación a la celebración de los comicios.³⁸

Posiblemente sea el reconocimiento del derecho de voto en función de la residencia el que mayor significado tenga, no tanto cuantitativamente, puesto que los Europeos en terceros países son un número pequeño en relación con las cifras globales de población y sin perjuicio de la incidencia significativa que localmente pueda tener, sino por lo que aporta como potenciación de la vertiente política de los sujetos comunitarios. Los nacionales de los Estados miembros se convierten en Ciudadanos Europeos a la hora de votar para el órgano representativo de la Unión, obtienen un derecho político, como plataforma para una integración de los sujetos en la Comunidad; otros derechos los obtienen en cuanto trabajadores o sujetos económicos (libertad de residencia o igualdad) o en cuanto residentes en un tercer país y en igualdad de condiciones que los nacionales de países extracomunitarios (derecho a prestaciones laborales, por ejemplo); pero el derecho de voto –aunque en ocasiones con la exigencia de la residencia- se ejerce en base a la Ciudadanía Europea. En cierto sentido puede decirse que con la Ciudadanía Europea se retoma la vieja idea de la ciudadanía como aquel sector de la sociedad que disfrutaba de derechos políticos, fundamentalmente el derecho de voto, frente a la concepción actual o moderna en la que ciudadanía y nacionalidad se igualan como veíamos en el Capítulo I.

38 Perales, Ascensión Elvira. *Op. Cit.*, pp.322-324.

El tercer derecho de la Ciudadanía Europea es el de *Derecho a una buena Administración* (Art. II-101). Este artículo responde a la necesidad de transparencia y corrección en la gestión comunitaria. En su punto 1, establece que “toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente...”. Se trata de establecer los vínculos que favorezcan las relaciones de los Ciudadanos Europeos con las instituciones de la Unión.

El cuarto derecho es el de *Acceso a los documentos* (II-102). El Tratado de Ámsterdam introduce: el derecho de acceso a los documentos de las Instituciones Europeas: Parlamento, Consejo, Comisión, Tribunal de justicia, Tribunal de Cuentas, Comité Económico y Social y Comité de las Regiones, en los términos que determine el Consejo en el plazo de dos años a partir de la entrada en vigor de este tratado, pudiendo establecer límites “por motivos de interés público o privado”.

Sin embargo, este derecho de acceso ya estaba reconocido con anterioridad al Tratado, en concreto desde el 1 de enero de 1994 por lo que refiere a los documentos del Consejo y desde el 15 de febrero del mismo año por lo que respecta a los de la Comisión. En el estricto ámbito del derecho comunitario, el derecho de acceso a los documentos comunitarios, así como la transparencia y la motivación de esos actos constituyen la mejor manera de lograr que los Ciudadanos Europeos realmente lleguen a serlo, esto es que exista una implicación de ser ciudadanos pasivos de las decisiones comunitarias o de las decisiones Estatales relativas a la Unión.³⁹

El quinto derecho de la Ciudadanía Europea corresponde al del *Defensor del Pueblo Europeo* (Art. II-103). Otra de las novedades de Maastricht es la figura del Defensor del Pueblo, esta institución se encargará de vigilar que no se produzca una mala administración dentro de las instituciones Europeas y podrá recibir quejas igualmente de cualquier residente en la Unión. El Defensor del Pueblo Europeo, del que se establece que actuará con plena independencia, lo hará de oficio o a instancias de una queja planteada. Su ámbito de actuación son todas las instituciones y órganos comunitarios a excepción del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pero no puede investigar a las Estados por la implantación del Derecho Comunitario ni iniciar procedimientos judiciales

³⁹ *Ibid.*, pp.330-331.

derivados de su actuación, ni tampoco intervenir si hay un caso pendiente ante los tribunales.

Su actuación se seguirá tanto de oficio como a consecuencia de reclamaciones de particulares, las cuales pueden hacerse llegar directamente al Defensor del Pueblo o a través de un diputado Europeo.

El Defensor podrá hacer recomendaciones a los órganos que hayan incurrido en mala administración, debiendo éstos contestar en un plazo de tres meses, y en el caso de quejas individuales se informará al quejoso de las actividades efectuadas. El Defensor presenta un informe al Parlamento Europeo. Sin embargo, cabe la duda de la eficacia de este informe, teniendo en cuenta las capacidades limitadas del Parlamento Europeo y su lejanía con los ciudadanos e, incluso, la carencia de una opinión pública Europea. Por otra parte hay que tener presente que la aplicación y ejecución comunitarias con frecuencia son competencia de los Estados y de sus Administraciones. Pues bien, el Defensor del Pueblo Europeo no puede entrar a conocer esos supuestos. Los cuales serían, en su caso, competencia de los Defensores del Pueblo nacionales, en aquellos casos en los que los Estados cuenten con esta institución.⁴⁰

El sexto derecho de la Ciudadanía Europea corresponde al *Derecho de petición* (Art. II-104). Una de las novedades relativas que aportó el Tratado de Maastricht fue el derecho de petición, el cual ya era admitido en la práctica y contenido en la regulación parlamentaria aun cuando no estuviera consagrado en los Tratados originarios, e incluso en el año de 1987 se creó una Comisión de peticiones. Asimismo el Parlamento Europeo, en la Declaración de derechos humanos y libertades públicas de 1989, recoge el derecho de petición en su articulado.⁴¹

El derecho de petición se puede ejercer ante el Parlamento Europeo sobre cualquier cuestión relativa a las competencias comunitarias. Este derecho plantea cuestiones acerca de su alcance o eficacia ya en el Derecho interno, pues a pesar de su larga tradición mantiene un alto grado de indefinición. En sentido estricto únicamente supone el derecho a plantear una petición ante el órgano competente y a obtener una respuesta, pero que no necesariamente resuelve el problema planteado.

Dos son los requisitos que se añaden a este derecho: primero, que la petición afecte a competencias comunitarias; segundo, que la persona tenga un interés directo en el resultado de la petición. El reglamento interno del Parlamento Europeo recoge la posibilidad de que puedan

⁴⁰ *Ibid.*, pp.328-330.

⁴¹ *Ibid.*, pp.326-328.

presentar peticiones “personas físicas o jurídicas que no sean ciudadanos de la Unión Europea ni tengan su residencia o domicilio social en un Estado miembro.

El séptimo derecho es el de *Libertad de circulación y de residencia* (Art. II-105). Estos derechos ya se contemplaban en el Tratado originario de la Comunidad Económica Europea, la diferencia radica en que en éste esas libertades estaban únicamente garantizadas a los trabajadores o a aquellas personas que prestaran servicios; es decir era una libertad dirigida únicamente a los operadores económicos, a los que se sumaban sus familias con independencia de que para que resultara plenamente aplicable, en algunos supuestos, como en el caso de las profesiones tituladas se establecían ciertos requisitos, como la homologación del título. Con el Tratado de Maastricht se da un paso más y se amplían a todos los Ciudadanos Europeos, se produce una Constitucionalización del derecho. Sin embargo, desde otro punto de vista podría afirmarse que el Tratado de Maastricht no añade nada a las directivas que ya con anterioridad regulaban estos derechos.

Desde el punto de vista de una libertad de circulación general, el primer paso fue la aprobación de un “pasaporte común”, aprobado por Resolución de 23 de junio de 1981, aunque de lo que en realidad se trataba era de la adopción de un diseño uniforme de pasaporte, en el que junto con el nombre del país apareciera igualmente la referencia a la Comunidad Europea, un paso carente de relevancia pero que sin duda facilitaba la identificación de la Comunidad Europea como un espacio común, a la vez que el reconocimiento de los Ciudadanos de sus Estados. La abolición de controles fronterizos internos se establece como el máximo exponente (visible) de la libertad de circulación.⁴²

Por otra parte, con referencia a la libertad de residencia, la novedad con relación al Tratado de Roma está en que permite el ejercicio de esta libertad a cualquier Ciudadano Europeo con el requisito de acreditar medios de subsistencia y de tener un seguro que le cubra los riesgos de enfermedad y/o jubilación, pues precisamente se ha tratado de evitar enfrentar a los Estados a las cargas que les supondría mantener los costos de enfermedad, de jubilación, o en general los costos sociales, de ciudadanos de terceros países que ni siquiera hubieran mantenido en los de su

⁴² *Ibid.*, pp.311-312.

actual residencia una relación cifrada en la actividad económica, esta libertad de residencia abre la vía a turistas, estudiantes y jubilados.⁴³

Con todo, la libertad de circulación y residencia no son ilimitadas, sino que se sigue contemplando la posibilidad de que un Estado imponga restricciones basadas en el orden y seguridad públicas o salud pública. Estas libertades se consideran directamente aplicables a pesar de las limitaciones que basadas en estos supuestos puedan imponerse, no ya sólo por la literalidad del precepto, sino también en función del control jurisdiccional que puede entablarse ante el uso inapropiado o el abuso que la utilización de tales cláusulas pueda provocar. Con el tratado de Maastricht se termina con el sentido estrictamente económico de esta libertad, aunque con las limitaciones que ya se han señalado, abre la posibilidad de crear una conciencia global de pertenencia a un todo común.

El último y octavo derecho de la Ciudadanía Europea es el de *Protección diplomática y consular* (Art. II-106). Este artículo contempla la posibilidad de obtener ayuda diplomática y consular en terceros Estados por parte de cualquier ciudadano de un Estado miembro, siempre que el Estado propio no tenga representación diplomática o consular en el Estado en cuestión; es decir, que será una protección de carácter subsidiario, aunque adquiere una forma permanente y automática.

Este derecho abre unas perspectivas importantes para los Ciudadanos Europeos si tenemos en cuenta que sólo en cinco países extracomunitarios (Estados Unidos, Suiza, Federación Rusa, China y Japón) mantienen representaciones diplomáticas por lo menos en los 15 países de la Unión Europea antes de la ampliación al Este. De tal forma que no es un caso aislado aquel en el que un Ciudadano Europeo pueda requerir acudir a la representación de un país comunitario que no sea el propio.⁴⁴

Este derecho, no obstante, plantea muchos problemas, derivados no sólo del carácter de los supuestos que comprende, sino principalmente del hecho de que las relaciones exteriores no son competencia de la Unión Europea y, en consecuencia, la puesta en práctica del mismo es materia de Derecho internacional y de acuerdos entre Estados, no sólo de los Estados comunitarios entre sí, sino también con terceros Estados, para que éstos reconozcan la representación de ciudadanos de terceros países. Asimismo es necesario tener presente que la

⁴³ *Ibid.*, pp.313-315.

⁴⁴ *Ibid.*, pp.325.

protección diplomática en algunos Estados tiene sólo un carácter discrecional. En mayo de 1993 se adoptaron una serie de medidas para poner en práctica este derecho. El 19 de diciembre de 1995 los representantes de los gobiernos de los Estados miembros se reunieron en Consejo y adoptaron dos decisiones, la primera sobre la protección de los Ciudadanos Europeos por representaciones diplomáticas y consulares y la segunda sobre la adopción de medidas por parte de los agentes consulares.⁴⁵

La protección consular se ejercerá en caso de muerte, accidente o enfermedad de importancia, arresto o detención y a las víctimas de un delito violento, así como para el socorro y la repatriación de ciudadanos en apuros. Asimismo se estableció un documento de viaje de emergencia para aquellos ciudadanos que hubieran perdido o les hubieran sustraído su pasaporte. Puede decirse que si bien este derecho no se aplica a un gran número de personas, sí afecta en cuestiones de gran trascendencia, sin pensar en casos extremos como conflictos que hagan necesaria la evacuación o situaciones de peligro para la vida de la persona afectada, la pérdida o robo del pasaporte es un riesgo al que se expone cualquier turista.

Pasemos ahora a hablar sobre el significado de estos derechos entorno a la problemática sobre el estatuto de ciudadanía y su relación con la desigualdad. Para Étienne Balibar, lo que concierne al estatuto de Ciudadanía Europea, sigue siendo un principio de exclusión. Cada una de las justificaciones de la ecuación ciudadanía=nacionalidad, antes considerada como sacrosanta y todavía operante en la base de la organización contemporánea de los derechos fundamentales (incluso dominante en la perspectiva misma de una evolución: pues muchas veces la idea de ciudadanía supranacional no tiene otro contenido que el desplazamiento, a un escalón superior, de las características mismas de la ciudadanía nacional). La “ciudadanía antigua”, en la cual el ciudadano, encajonado en una red de pertenencias comunitarias que forman la estructura misma de la ciudad, se caracteriza por su estatuto personal objetivo hereditario; y la “ciudadanía moderna” fundada sobre unos principios a la vez subjetivos y universalistas (universalismo de los derechos individuales, en particular del derecho a la participación política: el sufragio universal; universalismo de las oportunidades: la escolarización generalizada; universalismo de los ideales democráticos proclamados, cualquiera que sea el grado real de su aplicación). Pero corresponde a una institución positiva, al Estado nacional en Europa, ponerla históricamente en

⁴⁵ *Ibid.*, pp.325-326.

vigor y por lo tanto la permanencia de una regla de exclusión asociada a la ciudadanía: por definición, no hay "ciudadanía" más que donde hay "ciudad", es decir, allí donde los conciudadanos y los extranjeros se distinguen en términos de derechos y de obligaciones sobre un territorio concreto.⁴⁶

La necesidad de formular una regla de exclusión que esté fundada en Derecho y en principios, no puede tratarse de la reconducción pura y simple de las diferentes exclusiones existentes (en cierta manera, serían "ciudadanos Europeos" todos aquellos que no estuvieran excluidos de sus ciudadanías nacionales respectivas). Lo que implícitamente se está pidiendo, en referencia a toda una serie de experiencias contemporáneas y de principios morales, y bajo la presión de intereses exacerbados, reales o imaginarios, es una regla de exclusión que pertenezca por derecho propio a la nueva ciudadanía de la era posnacional. Esta dificultad se manifiesta de manera especialmente aguda a propósito de la ciudadanía de los inmigrados (incluyendo en esta categoría a todos los trabajadores extracomunitarios y a sus familias instalados de manera estable desde hace ya una o varias generaciones, así como a una parte al menos de los solicitantes de asilo).

Si una ciudadanía nueva se crea sobre el suelo del continente Europeo y no logra concebirse ni institucionalizarse, ni sobre todo, presentarse colectivamente como abierta en sus principios, debería por esta misma razón decidir no extenderse a determinados individuos presentes sobre este suelo y, en este sentido, separarlos de los otros según un criterio genérico aplicable en todos los países, forjando así la categoría de los "no ciudadanos residentes en Europa". Esta ciudadanía no puede escapar a la constitución del *Apartheid* en el momento mismo en el que ella apela a un progreso en el universalismo.⁴⁷

El obstáculo que se opone a la constitución de un "pueblo Europeo": es el hecho de que la Ciudadanía Europea, en los límites mismos de la Unión actualmente existentes, no sea concebida como el reconocimiento de los derechos y contribuciones de todas las comunidades presentes sobre el suelo Europeo, sino como un aislamiento de las poblaciones "autóctonas" y de las poblaciones "alógenas". Por esta razón, aparece un verdadero *Apartheid Europeo*, que se está desarrollando al mismo tiempo que las instituciones formales de la Ciudadanía Europea y que

⁴⁶ Balibar, Étienne. *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003, pp.244-245.

⁴⁷ *Ibid.*, pp.248-248.

constituye un elemento decisivo, a largo plazo, del bloqueo de la construcción Europea como construcción democrática.⁴⁸

La Ciudadanía Europea se presenta como el mecanismo que incluye determinadas poblaciones históricamente presentes en el espacio comunitario rechazando a otras, la mayoría con una larga historia, que contribuyen también al desarrollo de la sociedad civil del nuevo organismo político. Los extranjeros pasan a ser unos ciudadanos de segunda clase, cuya residencia y actividades son objeto de una vigilancia especial. Está claro que estos diferentes mecanismos de exclusión de la ciudadanía pero de inclusión en la economía, particularmente para explotar las diferencias de nivel de vida y de salario, constituyen unas características estructurales, gestionadas en función de las coyunturas internas y externas.

Es precisamente el hecho de que la noción de ciudadano, como ya veíamos en el Capítulo I, en el caso de la insurrección de la Revolución Francesa o de la Independencia de los Estados Unidos que establece un poder constituyente, manifiesta una capacidad colectiva para “constituir el Estado” o el espacio público. En otros términos, esta noción expresa un lazo social en que los derechos y libertades reconocidos a los individuos y las obligaciones, que son la contrapartida de los mismos, por muy limitados que sean, no emanan de un poder trascendente sino únicamente de la “convención” de los ciudadanos. De ahí, el lazo entre la idea de ciudadanía y la de igualdad. La ciudadanía corresponde siempre a la constitución de una sociedad diferenciada y al funcionamiento de un Estado: implica por tanto, como mínimo, una diferenciación de los gobernantes y de los gobernados y una diferenciación de la función pública y de la sociedad civil. La importancia adquirida por el trabajo de los inmigrados en las sociedades capitalistas modernas da lugar a que la desigualdad estatutaria se proyecte en el espacio político nacional. La Ciudadanía Europea, será por tanto remitida a una definición de tipo estatutario, no por razón de una ecuación esencial con la nacionalidad sino en razón de la forma en que se constituye como criterio de acceso a los derechos cívicos y políticos y a los derechos sociales, que históricamente han pasado a ser la contrapartida de los anteriores.⁴⁹

De acuerdo con Balibar, el “Estado Europeo” es un fantasma, oficialmente carece de soberanía y no amplía tampoco de manera continua sus dominios de intervención, sus capacidades de negociación con los centros de decisión económica. Se trata de una suma de

⁴⁸ *Ibid.*, pp.306.

⁴⁹ *Ibid.*, pp.250-253.

prácticas estatales cuyo centro exacto de legitimidad, de autoridad y de publicidad permanece oscuro incluso para los mismos que –teóricamente- lo ocupan.⁵⁰

Este tipo de “Estado Europeo fantasma” y la crisis de los atributos externos e internos de la soberanía estatal privan progresivamente de objeto a la “voluntad general” popular en el marco exclusivo del Estado nación, mientras que nos encontramos ante una ausencia de referente político efectivo (o de una “comunidad de ciudadanos”) a nivel supranacional, esto impide trabajar en la construcción de un poder soberano a nivel de Europa. Por lo tanto se puede pensar que ha finalizado la soberanía nacional clásica (pero no las identidades nacionales en cuanto permanencia de la historia) y no ha comenzado aún una soberanía posnacional o supranacional.

Por otra parte, el atraso comparativo de los Estados del sur y del este de Europa, bien sea en términos de formas comparativamente subdesarrolladas de ciudadanía social o como acceso desigual a la actividad económica, erosiona la igualdad básica, en términos materiales, implícita en la noción de ciudadanía. El principio de cohesión económica y social, referido al estatuto de los ciudadanos, se trata de un principio político que establece la divergencia máxima socialmente aceptable entre los ciudadanos de la Unión. La idea subyacente es que la responsabilidad de reducir las disparidades económicas tiene que ser asumida por la Unión como requisito de su legitimidad.

Los derechos de la Ciudadanía Europea, la libertad de movimiento y residencia, están íntimamente ligados a la creación del mercado único; de hecho, garantizan su eficiencia y esto asegura un amplio consenso para ellos. La Ciudadanía Europea no proporciona ningún título para actuar sobre las desigualdades creadas por la Unión, aunque cada vez se hace más mayoritaria la opinión que los derechos de la ciudadanía de la UE no deberían limitarse a aquellos explícitamente mencionados como tales. Algunas cuestiones, como el hecho de recibir beneficios sociales, se han interpretado como derechos sociales pero estos tienen su base en la actividad económica de los individuos y carecen, por tanto, del carácter universal que se presume a los derechos de ciudadanía.⁵¹

⁵⁰ Balibar, Étienne. “¿Es posible una Ciudadanía Europea?”, en: *Revista Internacional de Filosofía Política*, No.4, Barcelona, UNED/UAM-I, Noviembre de 1994, pp.33.

⁵¹ Closa, Carlos. “La Ciudadanía Europea: el Estatuto de un Sujeto Político Inacabado”, en: Llamazares, Iván y Fernando Reinares (Eds.), *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1999, pp.81-91.

La posibilidad de desarrollar derechos sociales a nivel de la Unión Europea choca con una falta de identidad de contenidos. Existen profundas diferencias en la forma en que diferentes sociedades ligan derechos sociales al estatuto de ciudadanía o incluso en las tendencias a ampliar o reducir aquéllos. EL marco para crear o eliminar derechos sociales es todavía el de las culturas nacionales y específicamente, el grado en el que el bienestar económico en cada Estado miembro permite proveerlos materialmente. La falta de identidad está obstruida por la falta de canales para formular nuevos valores que justifiquen derechos concretos a nivel de la UE. Por otra parte, existe la dificultad que tiene que ver precisamente con las posibilidades de justificar o legitimar los derechos sociales Europeos. En términos de políticas concretas, los derechos sociales pueden ser justificados a través de programas políticos basados en criterios de eficiencia, igualdad o solidaridad.

La ciudadanía y la solidaridad están íntimamente ligadas y solventan preocupaciones similares cuando la ciudadanía se entiende como parte del desarrollo de lazos sociales y de las obligaciones de cada persona con la sociedad. Se puede pensar que el desarrollo de la política social de la Unión Europea puede ayudar a incrementar la solidaridad, y en este sentido a crear una comunidad, parece, de hecho, que la solidaridad es un requisito para desarrollar derechos sociales redistributivos. Los derechos redistributivos también parecen ser parte de las autopercepciones e identidad de una comunidad.

La ciudadanía posee una relación directa entre ésta y la forma democrática de gobierno para la lucha por los derechos sociales. Sin embargo hay un déficit democrático en la UE, no existe un sistema de partidos europeizado, no hay asociaciones o movimientos sociales europeos, en un sentido amplio. El mayor obstáculo, parece ser la ausencia de un lenguaje común por lo que el discurso político sigue limitado por las fronteras nacionales.

La ciudadanía democrática depende de ciertas características nacionales y por lo tanto, lo necesario es determinar si las poblaciones de la UE comparten las ideas comunes, los valores, intereses y sentimientos de unidad y solidaridad social que son la característica de la coherencia política y cultural de los Estados nacionales y que son susceptibles de ser representados en instituciones comunes y reflejadas en una esfera común. Europa, en cierta forma, es deficiente como idea y como proceso, carece de un pasado verdaderamente común, una prehistoria que proporcione una sustancia emotiva y profundidad histórica. En el mejor de los casos, los Estados

Europeos tienen tradiciones y herencias parcialmente compartidas constituyendo una “familia de culturas”. Los obstáculos para una UE democrática son el débil desarrollo de la identidad colectiva y la baja capacidad para el discurso transnacional, por lo tanto el multiculturalismo en Europa puede ser un obstáculo para la formación del ciudadano de la UE. Ante esta realidad, se requiere de una identidad colectiva que de ninguna forma necesita estar enraizada en el origen étnico, sino que puede tener otras bases, por ejemplo, la conciencia de pertenencia que puede apoyar decisiones mayoritarias y los esfuerzos de solidaridad, a la vez que la capacidad para comunicarse acerca de objetivos y problemas discursivamente.⁵²

El desarrollo de la ciudadanía y de los derechos sociales en la Unión Europea que puedan influir en las funciones distributivas aparejadas al mercado único es una posibilidad justificada desde premisas normativas y teóricas. Es evidente que la lógica de mercado que ha impulsado el proceso de integración europea va a agudizar alguna de las desigualdades existentes o puede crear otras nuevas. Puesto que los derechos sociales tienen la función de aminorar las desigualdades creadas por el mercado, el impacto de éste sobre la situación material de los individuos (por ejemplo, un incremento en el desempleo) podría justificar el impulso de derechos sociales redistributivos. Pero veamos ahora la problemática del trabajo y del Estado del bienestar en la Unión Europea.

EL PROBLEMA DE LA SITUACIÓN LABORAL Y DEL ESTADO DEL BIENESTAR EN LA UNIÓN EUROPEA

Frente a todos los problemas e insuficiencias que hemos señalado con respecto a las Derechos Sociales y la Ciudadanía Europea en la Carta de Derechos Fundamentales, su concretización y realización adquiere un gran desafío si además a lo ya antes señalado agregamos la problemática que en materia de empleo y políticas sociales enfrenta el Estado del bienestar en Europa.

El Estado del bienestar como sabemos se asocia a la política social construida en la Europa de la posguerra. La prolongada evolución de los Estados del bienestar occidentales impulsados por las ideas de Beveridge y Marshall, como vimos en el capítulo II, crearon lo que

⁵² *Ibid.*

en una visión retrospectiva podríamos hoy considerar la mezcla de ciudadanía social y capitalismo que habría de cristalizar en lo que fue un importante período de desarrollo. El edificio del Estado del bienestar tal como lo conocemos en la actualidad se creó, en respuesta a condiciones de riesgo y necesidad vigentes en la época. Sin embargo, desde finales de la década de 1960, la arquitectura de la acción social en la Europa contemporánea ha experimentado una serie de cambios, que algunos como ya vimos en el capítulo IV, postulan como crisis del Estado del bienestar.

Para Esping-Andersen, en estos momentos la crisis del Estado del bienestar en Europa, se podría ver en tres causas principales: las consecuencias laborales de la globalización (es decir, la pérdida de terreno de la mano de obra no calificada, mayor precariedad); el envejecimiento poblacional provocado en el largo plazo por los cambios demográficos (es decir, bajos niveles de fecundidad sumados a la longevidad); y los cambios revolucionarios operados en lo concerniente a la estructura familiar (es decir, la transformación del rol de la mujer y la creciente inestabilidad familiar).⁵³

Los Gobiernos de la UE han desarrollado en general políticas tendientes a reducir la “generosidad” de los sistemas de protección social, y desde 1993 se observa una reducción del peso de los gastos sociales en el PIB. Las políticas sociales se critican, sobre todo por los presupuestos desincentivos al trabajo, los posibles efectos negativos sobre los resultados macroeconómicos, o las cargas que suponen para las cuentas públicas. Aunque no hay una conclusión contundente con respecto a la existencia de estos efectos negativos, existe un consenso muy extendido acerca de la necesidad de recortar el peso del sector público. Lo que sí nos encontramos son determinados factores de cambio en el entorno en el que se desarrolla el Estado del bienestar, que son importantes desde el punto de vista de su mantenimiento y reforma, ya que suelen suponer un aumento de la demanda de servicios sociales o una mayor dificultad para financiarlos. A pesar de la relevancia que tienen las políticas sociales desde el punto de vista de la caracterización de los que se ha denominado como “modelo europeo de sociedad”, dentro

⁵³ Esping-Andersen, Gosta. “¿Burócratas o Arquitectos? La Reestructuración del Estado Benefactor en Europa”, en: Ulrich Beck, et. al. *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: El Debate Europeo*, Buenos Aires, Miño y Dávila/SIEMPRO y Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2001, pp.87.

del proceso de integración europea han tenido un papel muy secundario, habiéndose mantenido básicamente en la esfera nacional.⁵⁴

A juicio de Pierre Rosanvallon, el modelo social demócrata está agotado. La crisis del sistema francés es la misma que padecen también el resto de los países industrializados de democracia liberal. El programa histórico de la democracia era la regulación económica de forma que el Estado del bienestar asegurara los servicios públicos. Ahora nos encontramos en una sociedad globalizada que ya no está organizada en clases estables como antes. Y eso obliga a reformular el papel del Estado y de sus relaciones con la sociedad, a redefinir las nuevas formas de solidaridad y los servicios públicos. La realidad muestra que los fundamentos del modelo, el proyecto y el programa social demócrata se hundieron entre los años 1980-1990, han sido sacudidos tanto por la desaparición del horizonte revolucionario que supuso el final del comunismo, como por las transformaciones del propio capitalismo. Con la ampliación a 25 miembros, Europa se está transformando en un gran mercado; pero no en una construcción social, ni solidaridad efectiva. La Unión Europea sólo distribuye el 1% de su PIB, y los fondos de desarrollo comunitarios únicamente suponen el 40% de ese presupuesto, o sea, el 0,4%, mientras que los Estados distribuyen el 40% de sus respectivos PIB.⁵⁵

El modelo social demócrata era un modelo para administrar la justicia social y los conflictos a través de las organizaciones sindicales cuando había unas clases sociales más o menos homogéneas, cuando se trabajaba en bloque y en cadena, cuando el capitalismo producía mercancías y a la propia clase obrera. Pero como señala Rosanvallon, esta realidad ahora es diferente en razón de que está cambiando el modo de producción. Efectivamente, se puede reivindicar el programa social demócrata desde un punto de vista intelectual, pero el mundo al que va dirigido empezó a cambiar hace unos veinte años, en donde la precarización del empleo es una característica del nuevo modelo de producción.⁵⁶

Los retos al Estado del bienestar parecen provenir de mercados laborales y de los cambios ocurridos en las relaciones familiares. Durante generaciones se admitió que la producción

⁵⁴ Uxó González, Jorge. "La UEM y los Trabajadores: La Protección Social", en: *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Marcelino Oreja Aguirre (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002, pp.223-224.

⁵⁵ Rosanvallon, Pierre. "Las bases del Modelo Socialdemócrata se Hundieron hace Años". *El País*, Madrid, 6 de Junio de 2004, pp.6-7.

⁵⁶ *Ibid.*

acumulativa de bienestar que logra una sociedad es una función de los aportes de los mercados (básicamente, el empleo), las familias y la política social pública. Para el individuo, el bienestar social depende de la combinación de recursos provenientes de las transacciones de mercado, el hogar y los beneficios sociales. Es obvio que si el funcionamiento de los mercados es deficiente y todos estos cambios han afectado la forma en que se constituían las familias para una cantidad de personas cada vez mayor, el Estado del bienestar se verá obligado de facto a sobrellevar una carga excesiva.

Esas razones adquieren aun más fuerza en virtud de la evidente necesidad de adaptar las instituciones sociales al orden económico que se está desarrollando. La globalización y las nuevas tecnologías se encuentran en la raíz del desafío económico, como veíamos en el capítulo V. La intensificación del proceso de internacionalización y el cambio tecnológico han hecho surgir nuevos ganadores y perdedores en el mercado laboral; ambos factores hacen que la capacidad de los mercados para adaptarse con rapidez adquiriera una importancia aun mayor. El tradicional empleo en el sector industrial, bien remunerado y estable de por vida, parece encontrarse en proceso de extinción; los trabajadores menos calificados han perdido terreno.

Desde la década de los setenta, la evolución del mercado laboral Europeo ha venido marcada por la generación y por la persistencia de unas elevadas tasas de desempleo, que a comienzos de los ochenta ya superaban las cifras arrojadas por Estados Unidos. Este hecho ha puesto de manifiesto la incapacidad de la economía Europea para generar un ritmo de crecimiento del empleo suficiente como para absorber a toda la población que se incorpora al mercado laboral. En Estados Unidos –a pesar de haber experimentado un crecimiento promedio del PIB menor que el de Europa– ha registrado un crecimiento del empleo mucho mayor que el Europeo: su nivel de empleo se ha duplicado entre 1960 y 1999, mientras que el de Europa tan sólo ha crecido levemente.

De acuerdo con los estudios de José Andrés Fernández y Ángel Algarra realizados a la Europa de los 15 en 1999 (la región más desarrollada de la Europa de los 25), se ponen de manifiesto las grandes diferencias que separan a la UE y a los Estados Unidos. Efectivamente, la tasa de desempleo Europea duplica a la americana, (9,3% para la UE, mientras que 4,3 en EU), siendo, los grupos de población más desfavorecidos los que se ven afectados más negativamente –la población femenina y la población más joven en busca de su primer empleo–. Asimismo, uno

de los rasgos más importantes que diferencia a ambas economías se encuentra en el “desempleo de larga duración”, es decir, se trata de aquellas personas que llevan sin trabajo más de un año, que en el caso de la UE supuso un 47,5% en 1999, mientras que en EU fue del 6,8%. Respecto a aquellos trabajadores que tienen empleo, la situación de ambas economías fue también diferente, y esta diferencia radica en la temporalidad de los contratos, dado que tan sólo el 2,2% de los asalariados americanos tienen contratos temporales, ascendiendo a casi 12% en la UE.⁵⁷

En los mercados de trabajo de los distintos países de la UE subsisten problemas estructurales. Por ejemplo en 1999, la tasa media de empleo, situada en un 62,6% está aún lejos de la alcanzada por Japón y Estados Unidos en el mismo año. La baja participación en el empleo afecta especialmente a los jóvenes y trabajadores con edad superior a 50 años. En cuanto a la tasa de empleo femenina, se sitúa 20 puntos porcentuales por debajo de la masculina, lo que es reflejo de una escasa integración de la mujer en el mercado de trabajo. El desempleo de larga duración sigue siendo un problema grave, afectando a más de 5 millones de personas en 1999. El desempleo juvenil ha experimentado una continua caída, situándose en una tasa media del 17,2% de la población activa joven en 1999 (más de 4 millones de jóvenes en esta situación). El desempleo femenino, por su parte, es muy superior al masculino (en más de 3 puntos porcentuales), con las excepciones de Gran Bretaña, Suecia e Irlanda.⁵⁸

En la UE, la explicación de la escasa capacidad para generar empleo de su modelo de crecimiento y del mal comportamiento de su mercado de trabajo remite, en última instancia, a una serie de factores de índole institucional que hacen del mercado laboral Europeo un mercado rígido y muy poco sensible a las condiciones de oferta y demanda de trabajo. Algunos de los factores relacionados con esto que se pueden señalar son los siguientes:

⁵⁷ Si bien la capacidad para generar empleo y los datos de los indicadores de empleo de EU son muy superiores a los de la UE, no todo son virtudes en el caso norteamericano: el modelo social y de Estado del bienestar de este país se preocupa en mucha menor medida que el Europeo de la protección de los trabajadores; además, las modificaciones relativas de la demanda de trabajo de las dos últimas décadas (caracterizadas por un aumento relativo de la demanda de trabajo cualificado), que en la UE se han saldado con la creación de elevadas tasas de paro en el grupo de los trabajadores menos cualificados, en el caso de EU se han saldado con una fuerte caída relativa de los salarios reales de los trabajadores menos cualificados, lo que ha conllevado un importante incremento del grado de desigualdad en la distribución de la renta de esa economía. Fernández Cornejo, José Andrés y Ángel Algarra Paredes. *El Mercado de Trabajo en la Unión Europea. Fundamentos Teóricos y Políticas de Empleo*, Madrid, Pirámide, 2000, pp.27-28 y 33-34.

⁵⁸ *Ibid.*, pp.262-263.

- a) Los países caracterizados por tener un *mayor grado de regulación laboral* (como España, Francia o Italia), parece que tienen mayores tasas de desempleo. Y es que una regulación excesiva y distorsionante –ya sea a través de la legislación, la protección del desempleo, las condiciones de contratación y despido, las relaciones contractuales, el tiempo de trabajo, la fijación de los salarios, etc.-desalienta a los empresarios a contratar a un mayor número de trabajadores.
- b) El papel desfavorable jugado por los impuestos sobre el trabajo, los cuales originan una considerable *brecha fiscal* en el mercado laboral. Y es que durante los últimos quince años (sobre todo en países como España) se ha ido desarrollando un sistema impositivo – que incluye tanto impuestos como cotizaciones sociales- desfavorable para la creación de empleo, incentivando la sustitución de trabajo por capital, particularmente en lo que respecta a la mano de obra poco calificada.
- c) Un sistema de contratación indefinido con unos *costos de despido* muy elevados, tanto en términos de indemnizaciones como en términos de pleitos legales, junto con el intento (más “vendible” políticamente) de flexibilizar el mercado por la vía de la introducción incondicional de la *contratación temporal* (haciendo recaer la flexibilización sobre los nuevos entrantes en el mercado laboral), ha conllevado una importante distorsión y *segmentación de los mercados de trabajo* de los países de la UE. Efectivamente, son los trabajadores con contratos indefinidos (y sus representantes sindicales) los que ejercen mayor presión en las negociaciones y los convenios colectivos, dando lugar a presiones salariales excesivas, sin que los trabajadores con contratos temporales y desempleados puedan ejercer un mayor grado de influencia en la formación de dichos salarios.
- d) Los problemas relativos a la *escasa movilidad del trabajo* en Europa, como consecuencia no sólo de factores socioculturales (las diferencias idiomáticas, etc.) sino también debidos a la propia acción de la política económica de los gobiernos (el sistema de prestaciones por desempleo, determinadas políticas de vivienda, etc.).
- e) Los *problemas de desajuste* relacionados, por una parte, con el nivel de calificación de la fuerza de trabajo (en donde entran los efectos de la eficacia de las políticas de formación y reciclaje profesional); y, por otra, con el ineficaz funcionamiento de las oficinas de colocación.
- f) Las *legislaciones sobre salarios mínimos* pueden afectar negativamente a determinados grupos de trabajadores, como los menos calificados o los jóvenes sin experiencia.
- g) Las distorsiones introducidas por las autoridades económicas al instrumentar *políticas pasivas en el mercado de trabajo*, tradicionalmente asociadas a subsidios de desempleo “generosos”, tanto en el tiempo como en su cuantía, o a políticas de jubilación anticipada. Ni unas ni otras son efectivas en la reducción del desempleo, ya que los agentes afectados por este tipo de medidas pierden los incentivos para buscar de forma activa un nuevo empleo o para mejorar su calificación durante el tiempo que se encuentran sin colocación

—que no se debe olvidar que es uno de los mayores lastres para los parados de larga duración.

- h) Es preciso mencionar que no es tanto alguno de estos factores, por separado, lo que explica el mal funcionamiento del mercado de trabajo europeo, sino más bien la conjunción de todos ellos; es decir, que son las complementariedades (el reforzamiento mutuo de los efectos negativos) que surgen entre ellos las que determinan el pobre rendimiento del mercado de trabajo Europeo.⁵⁹

La Unión Europea se extiende ahora al Este y el Mediterráneo en la mayor ampliación de su historia. Los Quince pasan a ser Veinticinco, tienen 455 millones de habitantes y concentran el 28% de la riqueza mundial. Los nuevos socios tienen indicadores económicos muy por debajo de los antiguos miembros. Pero su bien preparada fuerza laboral y sus bajos costos salariales, les convierte en foco de atracción para la inversión foránea, empezando por la de los Quince.⁶⁰

Con la Europa de los 25 se constituyó el mayor bloque económico del mundo. La población de la UE aumenta un 20% y crece su PIB un 5%. Ocho de los 10 países que entran provienen del área de la antigua Unión Soviética, y antes de finalizar su integración política han tenido que realizar su transición militar (del Pacto de Varsovia a la OTAN) y su transición económica (de la planificación central a la economía de mercado). Su entrada se produce en un momento de recesión económica, a una economía comunitaria que se desarrolla muy poco.⁶¹

Al incorporarse los nuevos miembros a la Unión Europea se decidió por miedo a una oleada migratoria de mano de obra barata, que quedara suprimida para los Diez la libertad de movimiento y establecimiento de trabajadores, al menos durante tres años, prorrogables a dos o incluso cuatro más. Sólo Irlanda ha dejado las puertas abiertas. Lo cual rompe uno de los derechos ciudadanos, de libre circulación, y constituye a unos ciudadanos de segunda categoría. El miedo parece exagerado, toda vez que la propia Comisión calcula que sólo habrá unos 220, 000 inmigrantes del Este al año hasta 2014, procedentes sobre todo de Polonia (30%). Otro temor concentrado es el de la deslocalización, traslado de fábricas y empresas al Este. El salario medio por hora en los Quince es de 22,2 Euros y en Letonia, 2,42. En los Quince se trabajan 38 horas a la semana. Mientras que en el Este se trabaja entre 40 y 48, por ejemplo en Letonia, 43 y

⁵⁹ *Ibid.*, pp.30-33.

⁶⁰ *El País*, “La Nueva Unión Europea”, Suplemento: “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp.4.

⁶¹ Estefanía, Joaquín. “La Política Económica en la Europa de los 25”. *El País*, Sección Economía, Madrid, 2 de Mayo de 2004, pp.19.

en Estonia, 40. Además de que tienen menos vacaciones pagadas, dos semanas al año. El impuesto de sociedades en los Quince ronda el 35%. En Estonia es inexistente para empresas no residentes, salvo que repatrien beneficios, y en Hungría, del 18%. Las multinacionales han visto una gran oportunidad para sus negocios con la ampliación al Este. Por ejemplo, Peugeot-Citroën se llevó una de sus factorías a Eslovaquia. Lo mismo ha hecho Volkswagen, que ya tiene el 13% de su producción en Europa central y oriental. Y las también alemanas Siemens (en Hungría) y Lufthansa (Polonia), la sueca Electrolux (Hungría) o la holandesa Philips.⁶²

Los Quince han perdido así una gran cantidad de puestos de trabajo y el fenómeno no ha hecho más que empezar, porque las grandes ventajas fiscales a las empresas no desaparecerán totalmente sino hasta 2011. A su vez, los Gobiernos de los países beneficiarios ven que esas multinacionales se han constituido en verdaderos poderes fácticos. El flujo de inversiones extranjeras en los nuevos países de la UE ha sido de tal magnitud (más de 100, 000 millones de euros sólo en 2000, aún sin ser miembros oficiales) que esos nuevos actores, llegados de Europa occidental, Estados Unidos o Japón, dominan ya la escena económica. Más del 75% de las exportaciones de Hungría, casi el 70% de las de Eslovaquia o el 50% de las polacas tienen su origen en inversiones extranjeras que contribuyen a más del 40% de sus PIB. Esto contrasta con el hecho de que por el lado del sector agrícola, los nuevos socios son muy poco competitivos y sufren “una falta de capital e infraestructura, deficientes técnicas en la cría de animales y bajos niveles veterinarios y fitosanitarios, además de problemas en el mercado y procesamiento de sus productos, por lo pronto tendrán prohibido vender productos fuera de sus propios mercados hasta que no cumplan los requisitos establecidos por la Unión Europea”.⁶³

El proceso de ampliación ayuda a unos y perjudica a otros. España, otrora beneficiada por el fenómeno, ha sido ahora afectada por la deslocalización con el traslado a Eslovaquia del 10% de la producción del modelo Ibiza de SEAT, por ejemplo. Pero el verdadero efecto negativo sobre el país Ibérico vendrá del nuevo reparto que se haga de los fondos regionales y del de cohesión, una fuente de recursos que en el período 2000-2006 supone más de 56,000 millones de euros para España. Dado el bajo nivel de renta de los nuevos socios, gran parte de las ayudas irán

62 Yáñez, Carlos. “Desaparecen las Barreras Entre Este y Oeste”. *El País*, Suplemento: “El Difícil Puzzle de Europa”, Madrid, 2 de mayo de 2004, pp.3.

63 *Ibid.*

hacia ellos y España perderá al menos el 30% de los fondos entre 2007 y 2013, según ha propuesto la Comisión Europea.⁶⁴

La vida real no es la misma en los 15 países de la Unión Europea y en los 10 nuevos miembros, principalmente de Europa del Este. La nueva Unión permitirá la libre circulación de capitales como conviene a un vasto mercado único. Por lo demás Bruselas concederá subvenciones a las regiones más atrasadas, pero no se ocupará en absoluto de la política social de los nuevos miembros. La idea oficial que preside la unificación es que un crecimiento fuerte beneficiará a todos y que, en unos años, el nivel de vida del este será similar al de Occidente. Sin embargo, nada sostiene esta tesis, ni la experiencia occidental ni, con más motivo aún la de los países del Este. La debilidad de los sindicatos de los nuevos Estados miembros permite realizar despidos sin la menor protesta. El último ejemplo hasta la fecha es la compra por el banco francés Société Générale del mayor banco checo, Komerční Banka, que se ha saldado con el despido de más de la mitad del personal –de 16,400 a 8,000 personas–, sin un solo minuto de huelga. La rivalidad entre los diversos países para atraer a los inversionistas occidentales les lleva a bajar aún más los salarios que de todos modos, son muy inferiores que los de la Europa de los 15. Así es como Eslovaquia se hizo con la factoría de Peugeot, inicialmente prevista en la República Checa. No resulta nada extraño que las empresas se deslocalicen precisamente hacia los nuevos países miembros. Pero hay que reconocer que el costo de la vida también es inferior en estos países con bajos salarios.⁶⁵

En 1990, tras la caída del Comunismo, el Fondo Monetario Internacional guió a los países del Este a la transición hacia el capitalismo, incitando a privatizar y a crear fondos de pensiones privados. Por ello, toda la estructura de seguros sociales fue desmantelada o reducida al mínimo necesario. El 80% de las empresas fueron privatizadas y la corrupción alcanzó unos niveles hasta entonces desconocidos. Las nuevas élites se sentían atraídas por la UE con la esperanza de recibir subvenciones de Bruselas y, por otro lado, poder exportar la mano de obra que ya no encontraba empleo. Este sueño sólo se hace realidad muy parcialmente. La coyuntura negativa en Occidente ha incitado a los mayores contribuyentes –Alemania y Francia– a reducir su

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ Karol, K. S. “La Fractura Social en la UE Ampliada”. *El País*, Sección Internacional, Madrid, 24 de mayo de 2004, pp.10.

participación en el presupuesto de la Comunidad, además de las limitaciones a la libre circulación de los ciudadanos ya señalada.⁶⁶

Polonia con sus casi 40 millones de habitantes, vale por sí sola casi tanto como los otros nueve nuevos miembros juntos. Pero este gigante dentro del pelotón de los nuevos socios de la UE es un enano económico comparado con los países de la Europa de los 15. Su producto nacional bruto representa menos de una tercera parte del de España, país de tamaño similar. Según un estudio de la *Economist Intelligence Unit*, Polonia necesitará 60 años para recuperarse de su retraso, a condición de registrar un crecimiento del 3,8% anual frente al 2% de los 15. El tiempo de dos generaciones. Para *Le Monde de l'Economie*, la apuesta actual sólo puede agravar la distancia que separa a los 15 de los 10 nuevos miembros. Dicho de otro modo, al proseguir la política liberal, los 10 nuevos miembros se sumergen en una sociedad dual en la que una minoría de ricos convive con una gran mayoría de desamparados, que no disponen del más mínimo colchón social.⁶⁷

De acuerdo con datos de Eurostat (La Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas). En la Europa de los 25 el desempleo fue de 8,9% en abril de 2005. En esa fecha los menores índices registrados de desempleo fueron en Irlanda (4,2%), el Reino Unido (4,5% en febrero de 2005), Luxemburgo y Austria (ambos 4,6%), y Chipre (4,8%). Donde se registró el desempleo más alto fue en Polonia (17,9%), Eslovaquia (15,6%), Grecia (10,2% en diciembre de 2004), Alemania y España (ambos 10,0%). Véase la Tabla 1 en donde se puede ver en orden ascendente el desempleo de la Europa de los 25 en abril de 2005.⁶⁸

TABLA 1
DESEMPLEO (%) EN ABRIL DE 2005 EN ORDEN ASCENDENTE

Unión Europea (25)	8,9	Estonia	7,9
Irlanda	4,2	Bélgica	8,0
Reino Unido	4,5 Feb 05	Italia	8,0 Dec 04
Luxemburgo	4,6	República Checa	8,2
Austria	4,6	Lituania	8,5
Chipre	4,8	Finlandia	8,6
Dinamarca	4,9	Letonia	9,2
Holanda	5,0	Francia	9,8

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Eurostat*. Euro-Indicators, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, 1 Junio de 2005.

Eslovenia	5,8	Alemania	10,0
Hungría	6,3	España	10,0
Suecia	6,3 Mar 05	Grecia	10,2 Dec 04
Malta	6,9	Eslovaquia	15,6
Portugal	7,2	Polonia	17,9

Fuente: Eurostat, 1 de Junio de 2005

Eurostat estima que en abril de 2005, 19,3 millones de hombres y mujeres estaban desempleadas en la Europa de los 25. Por otra parte y comparativamente en el mismo mes de abril de 2005 en los Estados Unidos el nivel de desempleo fue de 5,2% y en Japón fue de 4,4%.⁶⁹ Todos estos datos que hasta ahora hemos presentado nos hacen ver la difícil situación laboral de la Unión Europea y los retos a los que se enfrenta no nada más con la ampliación a los nuevos 10 miembros, sino con las futuras ampliaciones de países en condiciones similares a los nuevos que se acaban de integrar.

Cuando reunimos los principales parámetros del nuevo orden económico, se vuelve evidente que el crecimiento del empleo implicará un aumento concomitante de las desigualdades salariales y laborales. En otras palabras, Europa parece encontrarse nuevamente frente a la vieja necesidad de equilibrar empleo e igualdad social. Como ha ocurrido a través de la historia de las democracias capitalistas, surge el desafío de encontrar algún modo de reconciliar objetivos conflictivos de manera tal de obtener un resultado positivo. El objetivo principal de un Estado del bienestar es, sin duda asegurar el bienestar social de los ciudadanos. No obstante, puesto que el bienestar agregado es además una función de la riqueza económica, es claro que el criterio mínimo para definir el correcto funcionamiento de un Estado del bienestar será que ese Estado debe ser “favorable” al crecimiento, en el sentido que deberá ayudar a movilizar al máximo las capacidades productivas de la sociedad.

Los problemas en la actualidad del Estado del bienestar significan que las capacidades de los mercados y las familias para producir bienestar, sobre las que alguna vez se fundó la política pública han dejado de existir. Durante el periodo de auge del Estado del bienestar, se podía suponer que cualquier hombre, sin importar cuáles fueran sus capacidades o nivel de capacitación, era capaz de dar sostén a su familia por medio del salario y los beneficios sociales que recibía. También era posible suponer que la familia se ocuparía de la mayor parte de las

⁶⁹ *Ibid.*

responsabilidades relacionadas con el bienestar social, tales como atención de los ancianos y niños, porque existía el ama de casa dedicada por completo a su tarea. Hoy día, no podemos dar por sentados ninguno de esos hechos. La sumatoria de inestabilidad familiar, separaciones y divorcios, notable incremento de los “hogares atípicos” y las menores perspectivas de empleo y capacidad de generar ingresos de los trabajadores jóvenes da como resultado una transformación de la estructura de necesidades y riesgos.⁷⁰

Durante el auge del Estado del bienestar, los encargados de elaborar políticas bien podían suponer que los riesgos sociales más graves se agolpaban al fin del curso de una vida: vejez era sinónimo de pobreza. De ahí, el marcado sesgo del Estado benefactor de posguerra a favor de las pensiones y, de ahí, la notable atención dispensada al mejoramiento de la jubilaciones desde la década de 1960. Sin embargo, la incidencia del riesgo social se iba desplazando hacia la juventud y las familias jóvenes, mientras que seguía en aumento la importancia asignada a las jubilaciones. Un problema conexo reside en que la mayoría de los Estados del bienestar muestran un fuerte sesgo hacia las transferencias porque delegan buena parte de la prestación de servicios y atención en las familias o bien, alternativamente, en el mercado. Todos los Estados de la Europa continental y del mundo anglosajón exhiben un fuerte sesgo hacia las jubilaciones y transferencias.

En las sociedades contemporáneas, la idea de que la política pública debe ayudar a la mujer en su búsqueda por lograr una armonía entre el trabajo remunerado y la maternidad, no suscita controversias. Pero la práctica es otra cuestión y los gobiernos exhiben marcadas diferencias en lo que respecta a su compromiso concreto con esa idea. El hecho de que no se realicen las inversiones necesarias en servicios de guardería, licencias por maternidad e infraestructura para la atención de los ancianos puede resultar indirectamente costoso para toda la sociedad. Así como los hombres que abandonaban el ámbito rural y los que se licenciaban de las fuerzas armadas constituyeron la gran reserva de fuerza de trabajo que creó el alto industrialismo de la posguerra, las mujeres integran la gran reserva laboral con la cual se construirá la economía de servicios que hoy esta surgiendo. En relación con este aspecto es posible observar una diferencia radical con el período de auge del Estado del bienestar. La declinación relativa de la capacidad de generar ingresos de los hombres (jóvenes) y su mayor

⁷⁰ Esping-Andersen, Gosta, *Op. Cit.*, pp.92.

riesgo de desempleo hacen que los ingresos aportados por la cónyuge se vuelvan decisivos en lo que respecta al bienestar familiar. La capacidad de asegurar un ingreso adecuado con que cuenta la familia convencional integrada por dos progenitores, en la que el hombre es quien gana el pan, es cada día menor. En una sociedad en donde la creciente inseguridad laboral y el aumento de la probabilidad de sufrir interrupciones en la continuidad en el trabajo, la presencia de dos personas que generen ingresos constituirá un elemento importante para amortiguar oscilaciones y una fuente de adaptación flexible frente a la creciente inseguridad individual en materia de empleo y bienestar.

Otra cuestión que tiene que ver con las mujeres trabajadoras, se relaciona con la nueva lógica de la fecundidad. Mientras que en el pasado los nacimientos guardaban una relación negativa con el trabajo de la mujer, en la actualidad la correlación se ha invertido en forma decisiva: los datos obtenidos en estudios comparativos entre países señalan una relación positiva entre tasas de fecundidad y de trabajo femenino. Si bien hasta el momento no se han establecido con claridad los mecanismos que intervienen en este hecho, existen indicaciones de que las mujeres renuncian a tener hijos si el costo de oportunidad asociado en términos de posibilidades de desarrollo profesional es demasiado elevado. Si, como en Escandinavia (y, en menor medida en Bélgica y Francia) el Estado del bienestar baja el costo de oportunidad por medio de subsidios para guarderías o la provisión gratuita del servicio, además de programas generosos de mantenimiento de ingresos, las tasas de natalidad se elevan. Si no es así, como sucede en la mayoría de los países de Europa continental, cabe la posibilidad de que se establezca un equilibrio de baja fecundidad de largo plazo: las tasas en el sur de Europa rondan el 1.2 desde hace más de una década; en buena parte de Europa continental, varían entre el 1,3 y el 1,5.⁷¹

Existen dos argumentos de peso para afirmar que tasas de natalidad tan bajas como las que acabamos de mencionar resultan problemáticas, tanto desde el punto de vista del bienestar como el de la eficiencia. Sobre la base de datos censales, se sabe que el hombre y la mujer medios desean ser padres de 2,2 hijos en promedio. Si en la realidad, el resultado alcanza tan sólo la mitad, entonces nos encontramos obviamente frente a condiciones de bienestar que están por debajo del nivel óptimo. En lo que concierne a la “eficiencia”, es indispensable contar con niveles de fecundidad adecuados para lograr equilibrios demográficos de (muy) largo plazo. Uno

71 *Ibid.*, pp.96.

de los grandes desafíos radica en encontrar el modo de romper un potencial de bajo equilibrio de la fecundidad y volver a niveles que respondan a los intereses individuales y colectivos. Entonces, los individuos y la colectividad social se encontrarían en mejores condiciones tanto en términos de bienestar como de eficiencia con niveles de fecundidad que se corresponden con los deseos de los ciudadanos, existen argumentos sólidos a favor de redistribuir los costos generados por los hijos. Un equilibrio de baja fecundidad amenaza la sustentabilidad futura del Estado del bienestar mismo y, sin duda, influirá en forma negativa sobre el desempeño macroeconómico.⁷²

En una mirada retrospectiva, hoy podemos considerar que la época de posguerra fue bastante singular desde el punto de vista histórico: en esa época los cursos de vida alcanzaron un grado notable de homogeneización y estandarización. El hombre típico (el obrero manual estándar de la OCDE) empezaba su vida laboral a los 16 años y, con escasas interrupciones, continuaba trabajando hasta la edad jubilatoria de 65 años. Este hombre podía esperar morir algunos años después. Para las finanzas del Estado del bienestar, estas condiciones implicaban unos 45 o 50 años de aportes y muy pocos años de jubilación. La mujer típica trabajaba hasta que contraía matrimonio o daba a luz su primer hijo (a los 25 años, aproximadamente); una modesta proporción volvía a la actividad laboral una vez que los hijos abandonaban el hogar. La doble carga que debían asumir las mujeres en materia de atención y cuidados a menudo implicaba que, al llegar a los 50 o 55 años, tuvieran que hacerse cargo de los más ancianos. Lo que es evidente, es que las mujeres más jóvenes dejaron atrás el tradicional pasaje de la escuela al trabajo y, de allí, a la crianza de una familia.⁷³

Comparemos esos ciclos de vida lineales con el que hoy está pasando a ser la norma: un ciclo que se vuelve cada vez más fortuito pero, por sobre todo, muestra un nuevo ordenamiento. Hoy, el hombre prototipo suele hacer la transición de la escuela al trabajo entre los 18 y los 21 años, pero es probable que esa transición implique un período prolongado de búsqueda de

72 Es importante admitir que la recuperación de niveles de fecundidad de reemplazo no producirá una gran diferencia en los que respecta a sostener las finanzas provisionales en el mediano plazo (digamos, hacia el 2030 o 2050), aunque sí lo hará en el largo plazo (2080, por ejemplo). Las proyecciones demográficas (suponiendo que la inmigración y los niveles actuales de fecundidad se mantuvieran constantes) sugieren que, para fines de este siglo, la población de Italia se habrá reducido a la mitad. *Ibid.*, pp.97-101.

73 En una investigación hecha con mujeres Italianas en términos de matrimonio y nacimiento del primer hijo: mientras que las mujeres nacidas en la década de 1940 casi invariablemente daban a luz su primer hijo entre los 25 y los 26 años, las mujeres nacidas a mediados de la década de 1960 resultan, básicamente, impredecibles: existe tanta probabilidad de que sean madres a los 23 como a los 33. Es obvio que los cambios estándar en la vida se han tornado sumamente complejos y que implican el manejo simultáneo de una gran cantidad de parámetros, entre los que se incluyen casamiento, hijos, abandono del hogar paterno y búsqueda de empleo estable. *Ibid.*, pp.102-103.

empleo, combinado a veces con una serie de trabajos temporales. En el otro extremo de la vida, la edad de jubilación promedio ha bajado a 58 o 59 años, lo cual significa un período de actividad de poco más de 35 años. Sin embargo, la longevidad masculina y femenina aumentaron más de 10 veces, es decir que el período durante el cual se reciben pagos jubilatorios es de 15 años o más.⁷⁴

La disminución drástica de la edad jubilatoria durante la última década constituye una causa fundamental de la mayor carga que hoy representa el gasto de jubilación y del creciente desequilibrio entre ingresos y erogaciones en los sistemas convencionales de reparto. Además, la productividad relativa de los trabajadores sin duda declina con la edad, y lo que constituye un incentivo que reciben las empresas para deshacerse de los trabajadores de más edad. Nos encontramos con que la curva edad/salario se alejará en forma creciente de la curva edad/productividad. Francia constituye un claro ejemplo de este efecto: los salarios de los trabajadores a los 60 años equivalen al 140% de la media; la mayoría de los países de Europa garantizan, al menos, que los salarios después de los 45 años no disminuyan. El incentivo para jubilar a los trabajadores de mayor edad se ve aumentado cuando prevalecen condiciones de cambio tecnológico rápido, en especial si la fuerza de trabajo más antigua está formada en su mayoría por integrantes poco calificados y con bajo nivel educacional en comparación con los trabajadores más jóvenes. Es obvio que este estímulo se verá fortalecido cuando: a) el costo relativo de los trabajadores mayores sea elevado; y b) leyes laborales estrictas prohíban los despidos. Todas estas circunstancias están presentes en aquellos países donde la jubilación anticipada se encuentra más difundida, como por ejemplo Francia, Alemania o Italia.⁷⁵

Si los actuales sistemas previsionales no se reforman y no se producen cambios profundos en lo referente a aportes, productividad, inmigración y fecundidad, mantener el *status quo* conducirá a un aumento drástico del gasto y déficit financiero. La fuente principal de futuras inequidades radica no tanto en la generosidad de los beneficios como en las consecuencias para

⁷⁴ *Ibid.*, pp.102.

⁷⁵ Las recientes olas de jubilaciones anticipadas se originan en una compleja combinación de factores. Por un lado, son consecuencia del mejoramiento del sistema previsional y la flexibilización de las normas que establecen los requisitos jubilatorios de las décadas de 1960 y 1970, reformas cuyos objetivos eran mejorar los ingresos de los adultos mayores y hacer más flexible la salida del mercado laboral de los trabajadores discapacitados o minusválidos de más edad. Por otro lado, esa enorme cantidad de jubilaciones anticipadas también tiene su origen en la regulación del mercado laboral, el incremento de la seguridad laboral y los sistemas de pago basados en antigüedad que se pusieron en práctica en la década de 1960. *Ibid.*, pp.103-104.

la sociedad de no restringir la salida anticipada del empleo. El problema fundamental reside en que los integrantes de las generaciones por venir en edad activa serán cada vez menos, mientras que la población jubilada irá en aumento, lo cual es la doble consecuencia de matrimonios que fueron muy numerosos, producto de una explosión en los nacimientos, que hoy están envejeciendo, sumado a bajas tasas de fecundidad en las décadas pasadas.⁷⁶

Los hombres franceses de 65 años de edad tienen una expectativa de 10 años de vida libres de minusvalías moderadas; en el caso de los hombres alemanes, la expectativa es de 12 años. Más aun, la tendencia es fuertemente positiva, lo cual significa que los futuros adultos de 65 años dispondrán de muchos más años sin experimentar algún tipo de minusvalía. En términos realistas, un hombre de 55 años de edad podría continuar trabajando por otros 15 a 20 años sin que esto implique penurias físicas. En lo que concierne a la educación, la situación es similar. La brecha educacional entre quienes hoy tienen 60 años y quienes tienen 45 es enorme, pero esa brecha se cerrará una vez que los trabajadores contemporáneos de mayor edad dejen el mercado laboral, no se observan diferencias marcadas en cuanto a conocimiento o capacidades cognitivas entre las personas que hoy cuentan con 45 años y las que son de 30. Este hecho resulta de vital importancia en relación con la eficiencia, porque la productividad de los trabajadores mayores depende de que se los vuelva a capacitar y se actualicen sus conocimientos antes de que lleguen a los 50 años. Y también porque esas inversiones en capacitación serán eficaces sólo si los trabajadores poseen una fuerte base educacional y cognitiva previa. En consecuencia, por razones tanto de equidad como de eficiencia, la argumentación a favor de la flexibilización jubilatoria reviste gran solidez.⁷⁷

El cambio económico y social que se encuentra en curso crea a su paso un conjunto de nuevas desigualdades, difíciles y tal vez imposibles de erradicar. En primer lugar, la sociedad del conocimiento que está naciendo fortalecerá las desigualdades que derivan de las capacidades intelectuales y cognitivas. Segundo, una estructura ocupacional basada en el sector de servicios estará acompañada de nuevas desigualdades salariales y de empleo si se asigna prioridad al pleno

⁷⁶ El hecho de que hoy resurja la fecundidad no significa que el equilibrio demográfico se vaya a restaurar durante las próximas cinco décadas, sino en un futuro más lejano. Otra alternativa que se ha mencionado es la de permitir una tasa más alta de migración. Esta opción es poco realista. Las estimaciones de la OCDE (1988) indican que el incremento de la inmigración no tendrá más que una leve incidencia en el déficit proyectado. En cambio, elevar las tasas de participación entre quienes tienen 55 años o más constituiría un curso de acción alternativo mucho más eficaz. *Ibid.*, pp.105-108.

⁷⁷ *Ibid.*, pp.109-110.

empleo. Una economía de servicios con pleno empleo implica una gran proporción de “Mcjobs”⁷⁸, y el lento crecimiento de la productividad implica la caída relativa de los salarios correspondientes al extremo más bajo del sector servicios. Como tercer punto, los mercados de trabajo emergentes exigirán una flexibilidad mucho mayor; la posibilidad de desarrollar carreras laborales estables y lineales será escasa. En su lugar, los trabajadores enfrentarán la necesidad de llevar a cabo ajustes más frecuentes, como actualizaciones de conocimientos y cambios ocupacionales. El resultado neto es una economía en la cual no es fácil dar garantías de “igualdad” a todos los ciudadanos en todo momento.

La mayor parte de los Estados del bienestar, en distintos grados, han abrazado el principio de igualdad que promete de manera implícita “igualdad para todos, aquí y ahora”. Debemos conceder que el concepto original y rector de igualdad se encontraba más próximo a la noción socioliberal de igualdad de oportunidades: hasta la década de 1960 y 1970, existió la creencia difundida de que la reforma y la expansión de la educación proveerían los medios para lograr ese fin. A medida que se acumulaban los datos que mostraban que la educación como gran nivelador social había fracasado, la política se orientó hacia la redistribución activa.

No obstante, si la igualdad ha de permanecer como un objetivo primordial de la política de bienestar, debe ser formulada en términos de las oportunidades de vida de las que disponen las personas. La prueba de fuego del igualitarismo y la justicia no es si existen malos trabajos o salarios bajos. Tampoco tiene que ver necesariamente con cuántas personas ocupan puestos mal remunerados en un momento dado. Para la mayor parte de las personas, pasar un período en condiciones de pobreza o trabajando en un pésimo empleo no significa que, inevitablemente, sus oportunidades de vida se vean afectadas en forma negativa. La cuestión crucial reside en que existan probabilidades de movilidad a fin de que los ciudadanos no se vean atrapados en esas condiciones de vida.

La mayoría de las personas (o familias) que viven en condiciones de pobreza o perciben salarios bajos en un momento dado salen de la pobreza en un momento en que se agrega un cambio positivo. Pero también que un núcleo considerable permanece atrapado en el desempleo de larga duración, la exclusión, la pobreza o pésimos trabajos. Y también sabemos que los

⁷⁸ El término “Mcjob” (en inglés, “Mcjob”) designa un empleo para el cual se requiere un bajo nivel de cualificación y por el que se percibe un salario igualmente bajo. El término se originó a partir del tipo de puesto ofrecido en la cadena de comidas rápidas McDonald’s. *Ibid.*, pp.115-116.

conocimientos, la educación y las capacidades cognitivas –junto con variables menos tangibles como las redes sociales y el capital cultural- constituyen las mejores garantías en contra de la imposibilidad de salir de condiciones desventajosas y a favor de la movilidad. Los trabajadores con escasas calificaciones tienen mayor probabilidad de permanecer atrapados en condiciones de bienestar deficientes durante toda su vida. Cualquier estrategia de capacitación debe acompañarse con garantías de ingresos y recursos básicos. En síntesis, cualquier diseño de un nuevo Estado del bienestar deberá incorporar un fuerte compromiso con la igualdad. Para la sociedad por venir, la clase de compromiso que mejor se ajustaría sería un esquema que ofreciera garantías en materia de oportunidades de vida (en lugar de garantías de igualdad “aquí y ahora”), es decir, la idea de que dar a los ciudadanos una segunda y, tal vez, una tercera oportunidad constituyen una responsabilidad de la sociedad.⁷⁹

Ante lo que hasta aquí hemos mencionado podemos resumir algunas estrategias necesarias para enfrentar los desafíos para la Europa social:

1. *Tiene que aflorar una nueva mano de obra.* Para mantener la proporción activos/pasivos en unas tasas razonables se ha de incrementar la tasa de empleo entre los trabajadores de más de 50 años y entre las mujeres.
2. *Habrà que imaginar de otra forma los ciclos vitales.* Desde luego, el periodo de formación deberá extenderse a lo largo de toda la vida y las condiciones de entradas y salida del mercado de trabajo, ni podrán ser tan rígidos como ahora, ni tan llenos de elementos discriminatorios contra las mujeres y los hombres de edad madura.
3. *Resulta imprescindible un nuevo contrato social entre hombres y mujeres, que les permita a ellas las mismas oportunidades y poder conciliar vida familiar y profesional.* Todo ello está demandado desde la más elemental justicia, y por una necesidad tan imperiosa como es levantar las maltrechas tasas de fecundidad. En caso contrario, las pensiones y el conjunto de la vida económica y social pagarán la factura de una sociedad patológicamente envejecida.
4. *Sumar y contar con todas las potencialidades.* Carece de todo sentido enfrentar lo económico a lo social, o lo privado a lo público, o unas generaciones con otras. El modelo social Europeo necesita del concurso y del desarrollo de todas las capacidades en un mundo que hay que ordenar desde la idea de cooperación mejor que desde la competencia feroz.⁸⁰

⁷⁹ *Ibid.*, pp.117-118.

⁸⁰ Cercas Alonso, Alejandro. “La Europa Social que se está Conformando: Realidad y Perspectivas”, en: *Documentación Social*, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada. Europa: Proyecto y Realidad, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001, pp.140-141.

Los Estados miembros están adoptando medidas activas y preventivas. El objetivo es llegar a ofrecer a todos los jóvenes y adultos desempleados alguna oportunidad de empleo o formación antes de que pasen 6 o 12 meses desempleados. Se están introduciendo progresivamente medidas tendentes a mejorar los sistemas fiscales y de prestaciones sociales, para ofrecer incentivos a favor de la incorporación a la vida laboral de mujeres y trabajadores con edad superior a 50 años. No obstante, es necesario que los Estados miembros sigan avanzando por este camino. La formación permanente debe ser el punto central de la estrategia de empleo, en un contexto de progreso técnico que incide significativamente en la organización del trabajo. Es preciso realizar avances en la adaptabilidad de trabajadores y empresas a las nuevas circunstancias de los mercados, en un contexto de globalización de las economías. En este sentido parece inevitable enfrentarse al reto de poder elaborar una estrategia en donde flexibilizar el mercado de trabajo no debería ser sinónimo de desmantelamiento del Estado del bienestar Europeo.

Lo que hasta aquí hemos mencionado es la problemática laboral y del Estado del bienestar, que como hemos visto esta llena de grandes retos y donde las estrategias y las acciones que se llevan a cabo parecen no ser suficientes para enfrentar las condiciones de precarización del empleo. Si estas tendencias siguen los derechos sociales en la Unión Europea, como triunfos históricos significativos podrían quedar solamente en plano normativo a nivel supranacional, sin una injerencia real en el mejoramiento de la vida de las personas y por lo tanto la Ciudadanía se vería desdibujada del territorio Europeo.

CONCLUSIÓN GENERAL

La regresión del Estado del bienestar es más o menos pronunciada según los países desde los años setenta, (como hemos visto en el capítulo IV), es un aspecto fundamental de la crisis de las políticas de integración Europea, pues cuestiona el “modelo de relaciones sociales”, que en Europa se desarrolló hacia el establecimiento de una Ciudadanía social.

El modelo que se originó en el transcurso del siglo XX en Europa Occidental no se ha quedado en una simple ciudadanía política, fundada en la igualdad de derechos de los individuos. Este modelo incorporó en la teoría (a nivel de los textos constitucionales, la existencia de un Estado social) y sobre todo en la práctica (a través de las estructuras de solución de conflictos laborales, de la participación o del interés puesto por los asalariados, de la coestión de los regímenes de seguridad social, muy variados y muy desiguales de un país a otro en cuanto a su desarrollo), un determinado número de derechos fundamentales, cuyo conjunto forma lo que se ha podido llamar una “ciudadanía social” (como se estableció en el capítulo III). Sin embargo, hay que constatar que esta ciudadanía social no ha sido establecida más que en la perspectiva de la intensificación de la ecuación “ciudadanía=nacionalidad”, origen y fundamento de la ciudadanía moderna (de la cual hablamos en el capítulo I) y en el marco de una concepción exclusivamente nacional de la soberanía. La ciudadanía social, desarrollada de forma desigual, sigue de todas formas estrechamente solidaria con el nacimiento y el fortalecimiento del Estado del bienestar, (como apuntábamos en el capítulo II y III).

Lo que conocemos como el “modelo social europeo” está basado en la lógica del Estado del bienestar, se trataba de un desarrollo, presentado de formas diversas, de los derechos sociales políticamente reconocidos como condiciones y componentes de la ciudadanía efectiva, a condición de pertenecer a un Estado nacional. Es por tanto, un estatuto ambivalente, a la vez colectivizador e individualizador, liberador y protector, inclusivo y exclusivo. T. H. Marshall, “teorizando” las reformas emprendidas a raíz de la Segunda Guerra Mundial en Inglaterra, en su ensayo clásico “Citizenship and Social Class” veía en ellas una “tercera generación” de derechos subjetivos que venían a concluir la constitución de la ciudadanía moderna, creando de nuevo las condiciones de una comunidad (o de una “lealtad”, de un sentimiento de pertenencia a la patria) amenazada por el individualismo liberal.

El gran debate de la posguerra en Europa occidental ha versado precisamente sobre si los derechos sociales (incluido el seguro contra accidentes y el desempleo, el derecho de sanidad, a la educación, al retiro, etc.) estarían reservados a los pobres, contribuyendo de esta forma a estigmatizarlos o aislarlos de la sociedad, o si serían considerados como universales, entrando en la definición de una nueva figura histórica de la individualidad humana y confiriendo al “trabajo” la dignidad de un título de reconocimiento público. De ahí, la vehemencia de los debates sobre si los “derechos sociales” son propiamente hablando unos derechos fundamentales o solamente concesiones y protecciones particulares, unas figuras de asistencia de una parte de la sociedad frente a otra. El reconocimiento de los derechos sociales como derechos fundamentales afecta tanto a los hechos como a los principios, combina una relación de fuerzas políticas y una invención constitucional que hace época en la historia de los regímenes democráticos.

La cuestión de la ciudadanía social está actualmente atenazada entre la defensa de los derechos adquiridos, que están amenazados por el neoliberalismo y las transformaciones de la sociedad salarial: regresión del control público que había permitido construir el edificio de la ciudadanía social, hacer autónomo al individuo y despejarle de la inseguridad crónica. El proyecto Europeo parece alejarse del modelo social elaborado en los años cuarenta y cincuenta. Modelo que, por otra parte, previno la guerra, porque si no hubiese habido un sistema social, no se hubiese evitado el conflicto social en Europa.

La política social del Estado del bienestar ha venido constituyendo en las últimas décadas un elemento trascendental de los procesos de intercambio político operados en las sociedades capitalistas desarrolladas. A pesar de la tendencia muy acusada hacia la desregulación social pública, la cuestión trascendental no se sitúa probablemente tanto en el planteamiento simplista de la defensa o negación de la necesidad de que exista una política social como, especialmente, en la problemática más ardua de saber qué dirección ha de tomar la política social estatal. Partiendo de que la instrumentación de una política social es indispensable en el seno de las sociedades complejas, entre otras razones porque no se puede confiar a las relaciones de mercado la realización de una armonía social y la superación de las situaciones de pobreza y desigualdad social, no parece que quepan dudas razonables de que el poder público tiene que proveer a una política social institucional redistributiva.

Lo que ya no parece tan seguro es pensar en las nuevas dimensiones que deben adoptar las políticas sociales después de constatado el relativo fracaso del modelo de Estado del bienestar keynesiano. Una política social en la actualidad debe de preocuparse tanto del crecimiento económico cuantitativo (eficacia económica) como del crecimiento cualitativo (igualación social). La complejidad misma del sistema necesita de regulaciones públicas flexibles del orden social y de una programación democrática de las necesidades socialmente relevantes que han de satisfacerse en todo caso por encima de las variables de mercado. El carácter democrático de dicha programación debe entenderse en el sentido particular de que se establecerán procesos de acción concertada entre las organizaciones de intereses de los trabajadores y empresarios y las autoridades públicas.

Dicho en otras palabras, la nueva política social para el bienestar implicaría también un nuevo compromiso sociopolítico sobre la distribución de los recursos. Respeto a ese nuevo consenso social sobre la distribución y asignación de los recursos conviene tener en cuenta que hoy se abren nuevos confines de la política social. Lo cierto es que, a pesar de las innegables realizaciones de la política de bienestar en el Estado social contemporáneo, en el momento presente no sería excesivamente aventurado concluir que el Estado del bienestar, en su versión más acabada, en el marco de las sociedades de capitalismo maduro, parece, desgraciadamente, estar más desdibujada que consolidada.

Ello no obstante, en un plano más general, será necesario reforzar la tendencia a que el Estado del bienestar dé cabida también progresivamente a una sociedad del bienestar, resultado de la integración y complementación entre la esfera política y civil de las sociedades desarrolladas. El Estado del bienestar es una parte fundamental, desde una perspectiva histórica, política y económica, del modelo de sociedad que la UE dice representar y potenciar. Por tanto, la necesidad de llevar a cabo las adaptaciones adecuadas para afrontar los problemas objetivos que se derivan del cambio en el contexto socioeconómico debe aprovecharse para consolidarlo, no para ponerlo en cuestión.

El proceso de integración Europea no debe implicar necesariamente una presión a la baja sobre el Estado del bienestar, existiendo de hecho determinados factores que realzan su importancia en este contexto (aumento del riesgo, efectos redistributivos, importancia de las instituciones del Estado del bienestar como factor de competitividad). Desde el punto de vista de

los trabajadores, por otro lado, el sostenimiento de los sistemas de protección social contribuye a legitimar el propio proyecto de la Unión Europea.

Un factor que sí puede suponer un riesgo para el sostenimiento del Estado del bienestar en Europa es la falta de coordinación entre las políticas sociales nacionales, dada la actual heterogeneidad de las mismas. En razón de que las diferencias nacionales actualmente existentes dificultan sin duda la convergencia entre los sistemas de protección social. El Estado del bienestar, no obstante, aunque cuestionado sigue sobreviviendo. En ningún país se ha desmantelado completamente, y a pesar de todo el vapuleo que sufre no parece que sea tarea fácil realizar este proceso en un futuro próximo. Lo que no quiere decir que el Estado del bienestar sea irreversible.

Si el Estado benefactor se creó para defender a la clase obrera, ahora se tiene que reinventar asimismo para armar al individuo, para ofrecerle defensa y oportunidades, para asegurarle el alojamiento y la formación para que pueda asociarse y tener una representación. Las soluciones clásicas del Estado y las políticas de empleo convencionales se han vuelto una insuficiente respuesta a las nuevas categorías de la población en Europa, hay que encontrar, por lo tanto, nuevas formas de solidaridad y fijarse nuevos objetivos para prestar una nueva seguridad.

El proceso de construcción Europea plantea el reto de si son capaces los Europeos de dar el salto cualitativo para construir la Europa política y la Europa social. En definitiva, si son capaces de construir la Europa democrática. Porque hasta ahora lo único que han construido en términos reales es la Europa económica, la Europa del mercado, la Europa de la moneda única. Si se quedan únicamente en eso, tendremos una Europa estrictamente mercantil, donde sólo un sector de los Ciudadanos Europeos, fundamentalmente aquel sector vinculado a la economía, a las finanzas, al empresariado, al negocio, será el que salga beneficiado en ese ilusionante proyecto que es el proyecto de la cohesión de toda una región.

Como vimos en el capítulo I en donde la ampliación hacia los derechos del hombre y la construcción de la ciudadanía era fruto de una coyuntura revolucionaria, como puede ser el caso de los Estados Unidos o de Francia, de igual forma y en cierto sentido y teniendo en cuenta la dificultad analítica de las comparaciones por el tiempo y las circunstancias, la “Ciudadanía Europea” es resultado de la “Revolución de 1989”, utilizando la expresión de Ralf Dahrendorf,

es decir que es fruto de la caída del muro de Berlín y del desmantelamiento del Comunismo en Europa, pero sin un alcance hasta el momento considerable, ni mucho menos comparable, en el reconocimiento de los derechos fundamentales. En consecuencia, el derrumbamiento de los Estados del campo soviético no ha engendrado ningún proyecto de unificación de las partes históricas del continente, o de cooperación entre ellas en la perspectiva de un desarrollo común, más allá de los acuerdos claramente comerciales, es decir aún no podemos ver una Europa que con claridad se constituya en la Europa de la Ciudadanía Social, a pesar de la creación de esta “Ciudadanía Europea” en el Tratado de Maastricht de 1992.

La Ciudadanía Europea como tal, aun tiene muchos obstáculos que superar, aún se encuentra sumamente dependiente de los nacionalismos de cada Estado para su posible articulación y lo más importante es que esta Ciudadanía se ha constituido sobre una base utilitarista dependiente de las condiciones económicas y de las fuerzas del mercado. En el caso de la Ciudadanía Europea, tal y como se encuentra articulada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, hay una ausencia e indefinición de los derechos sociales, los cuales son sumamente necesarios si queremos hablar de una verdadera ciudadanía. La Ciudadanía Europea no aporta el sustrato esencialista sobre el que se han construido las democracias nacionales.

La Ciudadanía Europea ha levantado muchas expectativas, frente a los logros que parecen ser en verdad escasos. La definición de Ciudadano Europeo no recae en el ámbito comunitario sino en el interno, ya que son los Estados los que definen los términos de la nacionalidad, a pesar de las notas comunes, existen grandes disparidades en la concepción de la nacionalidad y, sobre todo de la naturalización entre los miembros de la Unión.

La Ciudadanía Europea nos enfrenta a un nuevo modelo de “pertenencia” a una comunidad. Sin embargo, por ahora no se ha creado un sentimiento de identidad, en parte, debido a la pluralidad de grupos en que se subdividen los Ciudadanos Europeos, que hace que los individuos se identifiquen más con su grupo o grupos de pertenencia que con el conjunto de los Europeos. Otro factor significativo que quiebra esa tendencia es la negativa de la Unión a admitir la residencia como sustento de la Ciudadanía Europea, sino tan solo el hecho de ser nacional de algún Estado lo que impide o dificulta la integración de los nacionales

extracomunitarios. En el territorio de la Unión se mantiene a un amplio número de personas excluidas de las ventajas de dicha Ciudadanía Europea, los residentes no comunitarios.

Otro factor que contribuye a debilitar la Ciudadanía Europea es que ésta tan solo reconoce un pequeño grupo de derechos principalmente políticos y de libertad, mientras que el amplio aspecto de los derechos fundamentales sigue siendo el Estado nacional quien los garantiza. Podemos decir que la Ciudadanía Europea se siente más en el exterior, ya sea viviendo en un tercer país comunitario, cuando en función de ella permite votar en ese país para las elecciones Europeas o para las elecciones municipales, o en terceros países al tener que acudir a la protección consular de otro Estado comunitario.

No se puede trasplantar el modelo de legitimación estatal al nivel de la Unión Europea sin más. Los problemas del Estado en las últimas décadas (crisis del Parlamento, papel de los grupos de presión, papel del gobierno frente al Parlamento, crisis de los partidos políticos, desinterés ciudadano, entre otras) se magnifican en el ámbito de la Unión. El hecho del escaso peso del Parlamento condiciona la vinculación de los ciudadanos con la Unión. El ciudadano ve a la Unión Europea como una decisión estatal. Los ciudadanos Europeos siguen sin sentirse protagonistas de la Unión, más que ciudadanos, los Europeos se presentan básicamente dentro de este proceso como súbditos, sujetos pasivos. La construcción Europea debe implicar a sus ciudadanos si es que quiere ganar legitimidad y aceptación.

La ciudadanía debe caracterizarse por ser también activa, la ciudadanía no es solamente un estatuto, sino también una práctica o un conjunto de prácticas que asocia los dos polos de la relación consigo misma y de la relación con los otros (cooperación, reconocimiento, solidaridad). La ciudadanía es una institución rectificable, mejorable, la ciudadanía es una práctica y un proceso más bien que una forma estable. Algo que está siempre en evolución, en devenir. La ciudadanía no es otra cosa, en el fondo, que su propio proceso de adquisición y de acceso.

La Ciudadanía Europea no puede consistir solamente en el disfrute pasivo de derechos formales, antiguos o nuevos, conferidos a los individuos por el hecho de que la “comunidad histórica” a la cual pertenecen (por derecho de nacimiento o de adopción) se encuentra integrada formalmente en el nuevo conjunto Europeo. La Ciudadanía Europea solo es “posible” como progresión de derechos o poderes democráticos fundamentalmente en el marco Europeo, a partir del momento en el que se diera la participación colectiva de los ciudadanos (constituidos por una

multiplicidad de objetivos, de prácticas o de movimientos) de tal forma que gracias a esta participación se podría pensar en una Ciudadanía Europea activa y mejor articulada.

Un desmantelamiento completo de los regímenes de seguridad social sería sinónimo de exclusiones insoportables y posiblemente de explosiones políticas. Por eso es necesario insistir ahora más que nunca en la necesidad de la iniciativa que proceda de abajo: la función crucial de la unidad del sindicalismo Europeo, la importancia de la comunicación entre los movimientos de defensa y de renovación de la Ciudadanía social. O bien Europa establece la ciudadanía social sobre unas bases más sólidas y más amplias que las actuales o a largo plazo Europa resultará imposible.

Por las razones que hasta ahora hemos mencionado hasta el momento no hay en perspectiva una *Ciudadanía Social Europea* que se corresponda con la extensión de los derechos sociales y de las posibilidades de intervención del movimiento social en la regulación de la economía, mientras que, por otro lado, la coyuntura de la globalización (tal y como sugerimos en el capítulo V) nos hace sentir brutalmente su necesidad. Por tanto, es fundamental reconquistar lo que ha constituido la originalidad, la capacidad de expansión y los límites de este modelo actualmente en crisis.

La historia de las atribuciones específicas que el Derecho en los Tratados atribuye a la Comunidad Europea para realizar una acción de Política Social en sentido amplio son escasas, hasta la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se han incluido dentro del cuerpo de los Tratados o en este caso de la Constitución un conjunto de derechos sociales. Si quisiera calificarse con concisión la peculiaridad de este derecho social Europeo habría que decir que se trata de un ordenamiento en continua formación. El derecho social europeo forma parte además de un derecho supranacional cuya trascendental importancia radica en que poco a poco tiende a desplazar y sustituir a los derechos nacionales, superponiéndose así a la soberanía de los Estados miembros. La primacía del derecho comunitario sobre el nacional, aceptada por la Constitución, afecta incluso a ésta. Se habla así de una Constitución comunitaria por encima de las Constituciones de los Estados soberanos.

En el seno de los derechos sociales y la ciudadanía Europea está la búsqueda por instaurar más justicia social, expresión natural de fraternidad y condición de paz; para salir del egoísmo nacional y entrar en la fraternidad sin fronteras, para considerar la necesidad de una “Declaración

de deberes del hombre”, para dar al trabajo su sentido y su dimensión de servicio; para abrir la sociedad a las mujeres y valores femeninos, para reintegrar la vejez y la mujer al seno de la existencia. Sin embargo, esta búsqueda parece quedarse en un plano sumamente superficial en razón de que el conjunto de derechos sociales se limita a un catálogo de derechos clásicos ya reconocidos por las Constituciones de los Estados miembros, los cuales no parecen aportar nada ante los desafíos que la globalización y la precarización del trabajo representan.

En los derechos sociales y en el marco del Estado del bienestar, nos encontramos ante la paradójica circunstancia de que en ese proceso de globalización son muchos más los poderes privados que pueden lesionar derechos que lo que puede defender el propio poder público. El panorama de los derechos sociales termina siendo en el momento histórico actual y en el proceso de integración política Europea evidentemente desolador. La cuestión a resolver sería justamente esta: se reconocen derechos sociales en la Carta, pero parece muy difícil debido a las condiciones estructurales del desempleo en Europa que estos derechos puedan llegar a tener eficacia. La Carta de Derechos Fundamentales constituye un ejercicio político de extraordinaria buena voluntad, que por la realidad existente parece quedarse más bien en una declaración solemne y nada más.

En el contexto de la globalización, la lógica de la política social se está sustituyendo por la lógica del cálculo y de la ganancia que es la que impone el mercado. Y este esquema hace que en el mundo de la globalización a nivel de Europa y a nivel de los Estados en concreto, las agencias o instancias económicas determinen y condicionen, cada vez más, las decisiones de intervención del Estado en políticas sociales. Nos encontramos en esta circunstancia ante la particular paradoja de que cuando se reclama una mayor democratización para Europa y existe un reconocimiento de los Derechos Fundamentales a nivel supranacional que podría cobijar a todo el continente, existe la tendencia a eliminar los criterios de política social y situarlos en un segundo plano.

Hay que recordar la importancia que evidentemente tiene la Carta de Derechos Fundamentales en cuanto expresa una comunidad de valores y ha constituido un ejercicio de espléndido consenso. Pero se tiene que ir más allá de lo simplemente estatutario. Sin convencer a los ciudadanos que Europa les garantiza libertades, derechos y mejores oportunidades, sin desarrollar un movimiento social supranacional, fuertemente anclado en cada nación, que se

comprometa en la construcción de la Europa social y de los ciudadanos, difícilmente se superará la parálisis motivada por el rechazo a la Constitución Europea por parte de Francia y Holanda en mayo y junio de 2005. Es necesario superar aún la manera de ver la construcción Europea como un terreno de juego en el que se lucha por los intereses de cada nación.

Con las dificultades que ha tendido la aprobación de la Constitución Europea, el sueño de Robert Shuman de hace 55 años, cuando un continente reducido a escombros por la conflagración más destructiva en la historia reciente decidió dejar atrás siglos de división y guerra, para emprender, por medio del pluralismo y la concertación, la aventura de la integración económica y política no parece aún concretizarse, sino al contrario parece estar aún bastante lejos.

La Constitución establece, respeto a los derechos y las minorías, igualdad, solidaridad y equidad de género, además de delinear sus objetivos, que empiezan por la paz y el bienestar y siguen con el desarrollo sostenible, la economía social de mercado y una elevada competitividad. Entre los puntos débiles, de la Constitución identifica el hecho de que es un tratado excesivamente largo, muy extenso para que sea conocido en su totalidad por la población, así como la realidad de que sigue primando la meta de integración económica sobre la integración política. La Constitución no acerca al ciudadano a la Unión y no contribuye sustancialmente a la democracia, además de manejar una expresión militarizada y aliada a la OTAN.

Desde la perspectiva de los derechos Constitucionales a prestaciones económicas la garantía del derecho comporta que el Estado ha de poner los medios adecuados para su realización. Un derecho social consagrado en la Constitución o en un texto internacional fundamental sin garantías legales de satisfacción no autoriza a hablar de inexistencia sino más bien de incumplimiento por el poder público obligado a su garantía efectiva. El problema clave es que el Estado ha de predisponer por imperativo Constitucional de los medios aptos para la plena satisfacción de los derechos sociales acometiendo las transformaciones económicas y sociales que en cada momento sean necesarias para ello. La efectividad de los derechos sociales depende junto con los derechos civiles y políticos del perfeccionamiento del sistema político-democrático.

Los derechos sociales (en cuanto “derechos distributivos”) son derechos supraordenadores al mercado, y en calidad de tales ponen en cuestión la naturalidad de la

distribución hecha a través del mercado y encuentran su nacimiento en la acción estatal correctora del libre funcionamiento de las fuerzas económicas. Los derechos sociales distributivos son los derechos propios del Estado social de Derecho, separándose de los derechos ligados al mercado. En otras palabras, la morfología institucional del Estado ha variado en función de los derechos sociales fundamentales cuya satisfacción ha de garantizar, puesto que esta categoría de derechos exigen un conjunto de prestaciones estatales, programas o dispositivos institucionales, en interés del individuo. Ciertamente los derechos sociales protegen una esfera de interés propio de los titulares del derecho y se satisfacen por medio del cumplimiento de los correspondientes deberes por parte del poder público. En esto no hay diferencias respecto de cualquier otro derecho. Pero son distintos en un aspecto importante: interfieren en el proceso de asignación eficiente de bienes y servicios conforme a los mecanismos autorreguladores del mercado, al comportar un intervencionismo público que afecta a la estructura de recompensas de la economía capitalista, basada en el intercambio de mercado.

Los ataques a los derechos sociales de ciudadanía coinciden con un proceso de transformación del sistema de Estado del bienestar en una línea de disolución del compromiso político social subyacente a esta forma de Estado. Se recordará que la historia de la construcción del Estado del bienestar ha sido el resultado de una lucha por la inserción de los derechos sociales en el área de la ciudadanía. La lucha por la ciudadanía social exige una política económica diferenciada que introduzca criterios selectivos e instrumentales de control social sobre el proceso productivo. En el caso de los derechos sociales, como “derechos distributivos”, son condicionados porque exigen políticas públicas de intervención y corrección de la pura lógica de mercado según criterios definidos. Son, si se quiere, “derechos imperfectos”, porque para su realización depende de la elección política y de la política económica. Dependen de relaciones de fuerzas que luchan por acaparar una mayor cantidad de recursos en el marco de un estructural conflicto redistributivo (de lucha por la distribución de los recursos).

Ciertamente las políticas solidarias han pasado a ser legítimas, no controvertidas y aceptadas sólo en la medida en que se han instrumentado como derechos enmarcados en la ciudadanía social. Este es el postulado básico del Estado del bienestar solidario (o institucional), y que se constituye en el centro de gravedad de la ciudadanía, definida como la pertenencia a una sociedad política organizada y controlada por ella misma; la funcionalidad de la ciudadanía es

crear una solidaridad basada en los derechos. Es el reflejo de una lucha por el contrato social, construido sobre la base de la justicia como equidad y la extensión para todos de los derechos de ciudadanía (como derechos de pertenencia a la comunidad). Es obvio que los derechos sociales de ciudadanía se construyen sobre una noción de justicia entendida como equidad, y se enfatiza su papel distributivo. Se ha advertido, que el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en que las instituciones sociales más importantes distribuyen derechos y deberes fundamentales y determinan la división de las ventajas provenientes de la cooperación social. Desde esta perspectiva la ciudadanía social forma parte de las condiciones sociales de la democracia.

Los derechos sociales ya no solo se esgrimen frente al Estado, al contrario, necesitan de este Estado. Frente a la idea de que el Estado solo pretende proteger la libertad individual y la propiedad, la mejora de las condiciones de la clase trabajadora, solo puede generarse con la ayuda del Estado. Pasan a considerarse los derechos como el cauce para la mejora de las situaciones de los trabajadores y surge esa nueva función del derecho como “promocional”, confirmándose poco a poco la idea del imprescindible papel del Estado para el reconocimiento y garantía de los derechos sociales. En razón de que no existe un Estado Europeo y por lo que hemos explicado hasta aquí, la función de intervención y de realización de los derechos sociales en la Unión Europea, recae entonces en una responsabilidad compartida, es decir, tanto en los propios Estados nacionales como en las instituciones de la misma Unión. De aquí el reto y la importancia de coordinar las políticas sociales tanto a nivel supranacional como nacional que van encaminadas a la aplicación de los derechos sociales.

En resumen, podemos concluir con tres afirmaciones: 1) El Estado del bienestar en Europa se encuentra en crisis, sujeto a los cambios económicos impuestos por la globalización y las políticas neoliberales, los cuales han contribuido a un retroceso de las políticas sociales al limitar la participación del Estado en la política económica y esto ha hecho que se pongan en riesgo las conquistas históricas de la ciudadanía social; 2) Dentro del proceso de integración política Europea se construyó una Carta de Derechos Fundamentales, la cual reconoce la llamada “Ciudadanía Europea”, se trata de un conjunto de derechos a nivel supranacional y de ahí su novedad, pero que no aportan nada a la evolución de la Ciudadanía Social en Europa al carecer de derechos sociales; por último 3) la Carta de Derechos Fundamentales reconoce un conjunto de

derechos sociales clásicos, en donde no se encuentra prácticamente ninguna novedad, además, de que estos derechos se encuentran dentro del ámbito de competencia de cada uno de los Estados nacionales, es decir que no tienen un carácter supranacional y por lo tanto no constituyen ninguna herramienta nueva para enfrentar los retos sociales a los que se enfrenta la Unión Europea.

La Unión Europea por lo tanto se encuentra en un proceso en curso, con avances y retrocesos que aún no ha podido lograr consolidarse en los hechos, el rechazo del referéndum en Francia y Holanda sobre la aprobación de la Constitución Europea ha venido a significar una fuerte crisis dentro del proceso de construcción política de la Unión. Queda abierta, por lo tanto, la posibilidad de que los Europeos puedan salir adelante de esta coyuntura y puedan construir la bases de una Europa cada vez más social que posea una auténtica Ciudadanía Europea.

BIBLIOGRAFÍA

Ahijado Quintillán, Manuel, *Historia de la Unidad Europea. Desde los Precedentes Remotos a la Ampliación al Este*, Madrid, Pirámide, 2000.

Aldecoa Luzárraga, Francisco, *"Una Europa". Su Proceso Constituyente. La Innovación Política Europea y su Dimensión Internacional. La Convención, el Tratado Constitucional y su Política Exterior (2000-2003)*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

Alonso, Luis Enrique, *Trabajo y Ciudadanía. Estudios Sobre la Crisis de la Sociedad Salarial*, Madrid, Trotta, 1999.

Amin, Samir, *El Capitalismo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 1999.

Arrow, Kenneth J. y Tibor Scitovsky, (Selección). *La Economía del Bienestar*, Vol. I Y II, México, FCE, 1974.

Ashford, Douglas E, *La Aparición de los Estados de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1989.

Baldwin, Peter, *La Política de Solidaridad Social. Bases Sociales del Estado de Bienestar Europeo 1875-1975*, Madrid, Ministerio de Trabajo y de Seguridad Social, 1992.

Balibar, Étienne, *Nosotros ¿Ciudadanos de Europa?*, Madrid, Tecnos, 2003.

Bauman, Zygmunt, *La Globalización. Consecuencias Humanas*, Brasil, FCE, 1999.

Bauman, Zygmunt, *Trabajo, Consumismo y Nuevos Pobres*, Barcelona, Gedisa, 2000.

Baun, Michael J., *An Imperfect Union. The Maastricht Treaty and the New Politics of European Integration*, USA, Westview Press, 1996.

Beck, Ulrich, *Un Nuevo Mundo Feliz. La Precariedad del Trabajo en la Era de la Globalización*, Barcelona, Paidós, 2000.

Beck, Ulrich, et. al., *Presente y Futuro del Estado de Bienestar: El Debate Europeo*, Buenos Aires, Miño y Dávila/SIEMPRO y Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, 2001.

Beck, Ulrich, *La Sociedad del Riesgo Global*, Madrid, Siglo XXI, 2002.

Bendix, Reinhard, *Estado Nacional y Ciudadanía*, Buenos Aires, Amorrortu, 1964.

Beveridge, William, *Las Bases de la Seguridad Social*, México, FCE/Instituto Nacional de Salud Pública, 1987.

Bilbao, Andrés, *Obreros y Ciudadanos. La Desestructuración de la Clase Obrera*, Madrid, Trotta, 1995.

Bobbio, Norberto, *Liberalismo y Democracia*, México, F.C.E., colecc. Breviarios, No. 476, 1991.

Bobbio, Norberto, *Estado, Gobierno y Sociedad*, México, F.C.E., 1999.

Borja, Jordi y Castells, Manuel, *Local y Global: La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, España, Taurus, 1997.

Borja, Jordi; Geneviève Dourthe y Valérie Peugeot, *La Ciudadanía Europea*, Barcelona, Península, 2001.

Bourdieu, Pierre, *Contrafuegos. Reflexiones para Servir a la Resistencia Contra la Invasión Neoliberal*, Barcelona, Anagrama, 2000.

Boyer, Robert, (Dir.) *La Flexibilidad del Trabajo en Europa. Un estudio Comparativo de las Transformaciones del Trabajo Asalariado en Siete Países, entre 1973 y 1985*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.

Brecher, Brown Childs, y Cutler, *Global Visions: Beyond the New World Order*, Boston, South End Press, 1993.

Brunner, Guido, *El Poder y la Unión*, Madrid, Espasa-Calpe, 1988.

Budge, Ian y Kenneth Newton, Et. Al., *La Política de la Nueva Europa. Del Atlántico a los Urales*, Madrid, Akal, 2001.

Campillo Sainz, José, *Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Derechos Sociales*, México, Editorial Jus, 1952.

Carballeda, Alfredo J., *La Intervención en lo Social. Exclusión e Integración en los Nuevos Escenarios Sociales*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Carbonell, Miguel y Rodolfo Vázquez, Compiladores, *Estado Constitucional y Globalización*, Porrúa/UNAM, México, 2001.

Casilda Béjar, Ramón y José María Tortosa (Editores), *Pros y Contras del Estado del Bienestar*, Madrid, Tecnos, 1996,

Contreras Peláez, Francisco J., *Derechos Sociales: Teoría e Ideología*, Madrid, Tecnos, 1994.

Dahrendorf, Ralf, *El Conflicto Social Moderno. Ensayo Sobre la Política de la Libertad*, Barcelona, 1990.

De Cabo, Antonio y Gerardo Pisarello, Editores, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, Madrid, Trotta, 2001.

Dedman, Martin J., *The Origins and Development of the European Union 1945-95. A History of European Integration*, London, Routledge, 1996.

Díaz, Elías, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, Taurus, 1998.

Duverger, Maurice, *Europa de los Hombres. Una Metamorfosis Inacabada*, Madrid, Alianza, 1995.

Emerson, Michael, *El Nuevo Mapa de Europa*, Madrid, Alianza, 1999.

Escamilla, Jaime, *El sistema Parlamentario Inglés*, Gernica, México: UAM-A, 1993.

Esping-Andersen, Gosta, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, New Jersey, Princeton University Press, 1990.

Esping-Andersen, Gosta, *Fundamentos Sociales de las Economías Postindustriales*, Barcelona, Ariel, 2000.

Eurostat, Euro-Indicators, Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas, Junio de 2005.

Fauré, Christine, *Las Declaraciones de los Derechos del Hombre de 1789*, México, F.C.E., Comisión Nacional de Derechos Humanos, 1999.

Fernández Cornejo, José Andrés y Ángel Algarra Paredes, *El Mercado de Trabajo en la Unión Europea. Fundamentos Teóricos y Políticas de Empleo*, Madrid, Pirámide, 2000.

Fontaine, Pascal, *Diez Lecciones Sobre Europa*, Bélgica, Comisión Europea, 1998.

Fontaine, Pascal, *Una Nueva Idea para Europa. La Declaración Schuman, 1950-2000*, Bélgica, Comisión Europea, 2000.

Fossas, Enric y Ferran Requejo (Eds.), *Asimetría Federal y Estado Plurinacional. El Debate Sobre la Acomodación de la Diversidad en Canadá, Bélgica y España*, Madrid, Trotta, 1999, pp.28-29

Freixes Sanjuán, Teresa, *Los Derechos Sociales de los Trabajadores en la Constitución*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1986.

García-Margallo, José Manuel e Iñigo Méndez de Vigo, *La Apuesta Europea: De la Moneda a la Unión Política*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2003.

- García, Soledad y Steven Lukes (Comps.), *Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y participación*, Madrid, Siglo Veintiuno, 1999.
- Gauchet, Marcel, Pierre Manent y Pierre Rosanvallon, (dir.), *Nación y Modernidad*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1997.
- Giddens, Anthony, *Profiles and Critiques in Social Theory*, Londres, Macmillan, 1982.
- González Ibán, Roberto y Manuel Ahijado Quintillán, *Unión Política Europea. ¿Laberinto, Puzzle o Mosaico?*, Madrid, Pirámide, 2000.
- Guéhenno, Jean-Marie, *El Fin de la Democracia: La Crisis Política y las Nuevas Reglas del Juego*, España, Paidós, 1995.
- Guilherme Merquior, José, *Liberalismo Viejo y Nuevo*, México, FCE, 1993.
- Habermas, Jürgen, *Ensayos Políticos*, Barcelona, Península, 2002.
- Hamilton, A., J. Madison y J. Jay, *El Federalista*, México, F.C.E., 1957.
- Hardt, Michael y Antonio Negri, *Imperio*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Hayek, Friedrich A., *Camino de Servidumbre*, Madrid, Alianza, 1978.
- Held, David, *La Democracia y el Orden Global: Del Estado Moderno al Gobierno Cosmopolita*, Barcelona, Paidós, 1997.
- Held, David, Anthony McGrew, David Goldblatt y Jonathan Perraton, *Transformaciones Globales. Política, Economía y Cultura*, México, Oxford University Press, 2002.
- Held, David y Anthony McGrew, *Globalización/Antiglobalización. Sobre la reconstrucción del Orden Mundial*, Barcelona, Paidós, 2003.
- Hirsch, Joachim, *El Estado Nacional de Competencia. Estado, Democracia y Política en el Capitalismo Global*, México, UAM-Xochimilco, 2001.
- Huntington, Samuel P., *La Tercera Ola. La Democratización a Finales del Siglo XX*, Barcelona, Piados, 1994.
- Iribarren Valdés, Carlos, (Coordinador), *Los Derechos Sociales Fundamentales en la Unión Europea*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales/Friedrich Ebert/Konrad Adenauer/Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales/Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales de la Comisión Europea, 2001.
- Jessop, Bob, *Crisis del Estado de Bienestar. Hacia una Nueva Teoría del Estado y Sus Consecuencias Sociales*, Colombia, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999.

Johnson, Norman, *El Estado de Bienestar en Transición. La Teoría y la Práctica del Pluralismo de Bienestar*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1990.

Keohane, Robert O. y Stanley Hoffman, (Edit), *The New European Community. Decisionmaking and Institutional Change*, USA, Westview Press, 1991.

Keynes, John Maynard, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Colombia, FCE, 2000.

Klein, Lawrence R., *La Revolución Keynesiana*, México, Trillas, 1980.

Kusnir, Liliana, *La Política Social en Europa*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

Lamo de Espinosa, Emilio, (Ed.), *Culturas, Estados, Ciudadanos. Una Aproximación al Multiculturalismo en Europa*, Madrid, Alianza/Fundación José Ortega y Gasset, 1995.

Linde Paniagua, Enrique y Pilar Mellado Prado, *El Sistema Político de la Unión Europea*, Madrid, Pirámide, 1999.

Llamazares, Iván y Fernando Reinares (Eds.), *Aspectos Políticos y Sociales de la Integración Europea*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 1999.

Llobera, Joseph R., *El Dios de la Modernidad: El Desarrollo del Nacionalismo en Europa Occidental*, Barcelona, Anagrama, 1994.

Locke, John, *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*, México, Nuevomar, 1989.

Luhmann, Niklas, *Teoría Política en el Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1997.

Luhmann, Niklas, *Observaciones de la Modernidad: Racionalidad y Contingencia en la Sociedad Moderna*, España, Paidós, 1997.

Macaulay Trevelyan, George, *Historia Política de Inglaterra*, México: F.C.E. 1984.

Marshall, Thomas H., "Class, Citizenship and Social Development", en: *Citizenship and Social Class*, Doubleday and Company, 1964.

Marshall, Thomas H. y Tom Bottomore, *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza, 1998.

Martín de la Guardia, Ricardo M. y Guillermo A. Pérez Sánchez (Coordinadores), *Historia de la Integración Europea*, Barcelona, Ariel, 2001.

Martínez, Antonia y Mónica Méndez (Eds.), *Las Elecciones al Parlamento Europeo, 1999.*, Valencia, Tirant Lo Blanch, 2000.

- Martínez de Pisón, José, *Políticas de Bienestar. Un Estudio Sobre los Derechos Sociales*, Madrid, Tecnos/Universidad de la Rioja, 1998.
- McKay, David, *Federalism and European Union. A Political Economy Perspective*, Great Britain, Oxford University Press, 1999.
- Miller, David, *Sobre la Nacionalidad. Autodeterminación y Pluralismo Cultural*, Barcelona, Paídos, 1997.
- Mishra, Armes, *El Estado de Bienestar en Crisis*, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Monar, Jörg y Wolfgang Wessels, Editores, *The European Union After The Treaty of Amsterdam*, London, Continuum, 2003.
- Monereo Pérez, José Luis, *Derechos Sociales de la Ciudadanía y Ordenamiento Laboral*, Madrid, Consejo Económico y Social, 1996.
- Montagut, Teresa, *Política Social*, Ariel, Barcelona, 2000.
- Montes, Pedro, *La Integración en Europa. Del Plan de Estabilización a Maastricht*, Madrid, Trotta, 1993.
- Montes, Pedro, *La Historia Inacabada del Euro*, Madrid, Trotta, 2001.
- Montoya Melgar, Alfredo; Jesús Ma. Galiana Moreno y Antonio V. Sempere Navarro, *Derecho Social Europeo*, Madrid, Tecnos, 1994.
- Morata, Francesc, (Editor), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Morin, Edgar, *Pensar Europa. La Metamorfosis de Europa*, Barcelona, Gedisa, 1998.
- Muñoz de Bustillo, Rafael, (Compilador), *Crisis y Futuro del Estado de Bienestar*, Madrid, Alianza, 1989.
- Muñoz de Bustillo, Rafael y Rafael Bonete, *Introducción a la Unión Europea: Un Análisis desde la Economía*, Madrid, Alianza, 2000.
- Muñoz Machado, Santiago, *La Unión Europea y las Mutaciones del Estado*, Madrid, Alianza, 1999.
- Navarro, Vicenc, *Globalización Económica, Poder Político y Estado del Bienestar*, Barcelona, Ariel, 2000.
- Nieto Solís, José Antonio, *Fundamentos y Políticas de la Unión Europea*, Madrid, Siglo XXI, 1995.

Oakeshott, Michael, *El Estado Europeo Moderno*, Barcelona, Piados, 2001.

Offe, Claus, *Contradicciones en el Estado del Bienestar*, México, CONACULTA/Alianza, 1991.

Ohmae, Kenichi, *El Fin del Estado-Nación*, Santiago de Chile, Andrés Bello. 1997.

Ojeda Marín, Alfonso, *Estado Social y Crisis Económica*, Madrid, Editorial Complutense, 1996.

Oreja Aguirre, Marcelino (Director), José María Beneyto Pérez y Jesús Paúl Gutiérrez (Coordinadores), *El Futuro de la Unión Europea. Unión Política y Coordinación Económica*, Madrid, Instituto de Estudios Europeos/Dykinson, 2002.

Palomares Lerma, Gustavo y Antonio Moreno Juste, *La Integración Política Europea*, Madrid, Pirámide, 1999.

Pfaller, Alfred, Ian Gough y Göran Therborn (Comps.), *Competitividad Económica y Estado de Bienestar. Estudio Comparativo de Cinco Países Avanzados*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

Pérez Ledesma, Manuel. (Comp), *Ciudadanía y Democracia*, Madrid, Pablo Iglesias, 2000.

Pérez Luño, Antonio E., *Los Derechos Fundamentales*, Madrid, Tecnos, 1998.

Pitkin, Hanna F., *El Concepto de Representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

Puyol Antolín, Rafael y Julio Vinuesa Angulo (Editores), *La Unión Europea*, Madrid, Síntesis, 1998.

Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, *Documentación Social*, Europa: Proyecto y Realidad, Madrid, No. 123, Abril-Junio 2001,

Revista de Investigaciones Jurídicas, Año, 25, No. 25, México, Escuela Libre de Derecho, 2001.

Revista Española de Investigaciones Sociológicas, No.79, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, Julio-Septiembre de 1997.

Revista *La Política*, No.3, Barcelona, Paidós, Octubre de 1997.

Revista Internacional de Filosofía Política, No.4, Barcelona, UNED/UAM-I, Noviembre de 1994.

Revista Internacional de Filosofía Política, No. 7, Barcelona, UNED/UAM-I, Mayo de 1996.

Riesenberg, Peter, *Citizenship in the Western Tradition. Plato to Rousseau*, USA, The University of North Carolina Press, 1992.

Rifkin, Jeremy, *El Fin del Trabajo. Nuevas Tecnologías Contra Puestos de Trabajo: El Nacimiento de Una Nueva Era*, México, Paidós, 1996.

Rosanvallon, Pierre, *La Nueva Cuestión Social. Repensar el Estado Providencia*, Buenos Aires, Manantial, 1995.

Rosamond, Ben, *Theories Of European Integration*, New York, St. Martin's Press, 2000.

Sarasa, Sebastián y Luis Moreno (Compiladores), *El Estado del Bienestar en la Europa del Sur*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas/Ministerio de Asuntos Sociales, 1995.

Sastre Ibarreche, Rafael, *El Derecho al Trabajo*, Madrid, Trotta, 1996.

Scharpf, Fritz, *Gobernar en Europa ¿Eficaz y Democráticamente?*, Madrid, Alianza, 1999.

Schnapper, Dominique, *La Comunidad de los Ciudadanos. Acerca de la Idea Moderna de Nación*, Madrid, Alianza, 2001.

Siedentop, Larry, *La Democracia en Europa*, Madrid, Siglo XXI, 2001.

Sieyès, Emmanuel, *¿Qué es el Tercer Estado?*, México: UNAM, 1989.

Stirk, Peter M.R., *A History of European Integration Since 1914*, London, Continuum, 2001.

Smith, Dennis y Sue Wright (Edited), *Whose Europe? The Turn Towards Democracy*, Oxford, Blackwell Publishers/The Sociological Review, 1999.

Tamames, Ramón y Mónica López, *La Unión Europea*, Madrid, Alianza, 1999.

Therbon, Göran, *Europa hacia el Siglo Veintiuno. Especificidad y Futuro de la Modernidad Europea*, México, Siglo XXI/UNAM, 1999.

Tilly, Charles, *Coerción, Capital y los Estados Europeos 990-1990*, Madrid, Alianza, 1992.

Tivey, Leonard, *El Estado Nación*, Barcelona, Península, 1987.

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, Bilbao, Universidad de Deusto, 1993.

Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de Diciembre de 2004.

Turner, Bryan S. y Peter Hamilton. (Editores), *Citizenship. Critical Concepts*, Vol I y II, Londres, Routledge, 1994.

Vence, Xavier y Xosé Luis Outes (Editores), *La Unión Europea y la Crisis del Estado del Bienestar. Una Visión Crítica del Neoliberalismo Económico*, España, Síntesis, 1998.

Wolfe, Alan, *Los Límites de la Legitimidad. Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo*, México, 1987.

ANEXOS

ANEXO 1

CARTA SOCIAL EUROPEA (1961)

Turín, 18 de Octubre de 1961. Consejo de Europa (Estrasburgo)

PREAMBULO

Los Gobiernos signatarios, Miembros del Consejo de Europa:

Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus Miembros con objeto de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y favorecer su progreso económico y social, en particular mediante la defensa y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

Considerando que, por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y su Protocolo adicional, firmado en París el 20 de marzo de 1952, los Estados miembros del Consejo de Europa convinieron en garantizar a sus pueblos los derechos civiles y políticos y las libertades especificados en esos instrumentos;

Considerando que el goce de los derechos sociales debe quedar garantizado sin discriminación por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, proveniencia nacional u origen social;

Resueltos a desplegar en común todos los esfuerzos posibles para mejorar el nivel de vida y promover el bienestar de todas las categorías de sus poblaciones, tanto rurales como urbanas, por medio de instituciones y actividades apropiadas,

Convienen lo siguiente:

PARTE I

Las partes contratantes reconocen como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecer aquellas condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes:

1. Toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.
2. Todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas.
3. Todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo.
4. Todos los trabajadores tienen derecho a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.
5. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a asociarse libremente en organizaciones nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales.
6. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a la negociación colectiva.
7. Los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que están expuestos.
8. Las trabajadoras, en caso de maternidad, y las demás trabajadoras, en los casos procedentes, tienen derecho a una protección especial en su trabajo.
9. Toda persona tiene derecho a medios apropiados de orientación profesional que le ayuden a elegir una profesión conforme a sus aptitudes personales y sus intereses.
10. Toda persona tiene derecho a medios adecuados de formación profesional.
11. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud que pueda alcanzar.
12. Todos los trabajadores y las personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social.
13. Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica.
14. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social.

- 15 Toda persona inválida tiene derecho a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, sea cual fuere el origen y naturaleza de su invalidez.
16. La familia, como célula fundamental de la sociedad, tiene derecho a una adecuada protección social, jurídica y económica, para lograr su pleno desarrollo.
17. La madre y el niño, independientemente de la situación matrimonial y de las relaciones de familia, tienen derecho a una adecuada protección social y económica.
18. Los nacionales de cada una de las Partes Contratantes tienen derecho a ejercer, en el territorio de otra Parte, cualquier actividad lucrativa en condiciones de igualdad con los nacionales de esta última, a reserva de las restricciones basadas en motivos imperiosos de carácter económico o social.
19. Los trabajadores emigrantes nacionales de cada una de las Partes Contratantes y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de cualquiera otra Parte Contratante.

PARTE II

Las Partes Contratantes se comprometen a considerarse vinculadas, en la forma dispuesta en la Parte III, por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes:

ARTÍCULO 1. DERECHO AL TRABAJO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las Partes Contratantes se comprometen:

- 1 A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo.
2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.
3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores.
4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.

ARTÍCULO 2. DERECHO A UNAS CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, las partes contratantes se comprometen:

1. A fijar una razonable duración diaria y semanal de las horas de trabajo, reduciendo progresivamente la semana laboral en la medida en que lo permitan el aumento de la productividad y otros factores pertinentes.
2. A establecer días festivos pagados.
3. A conceder vacaciones anuales pagadas de dos semanas como mínimo.
4. A conceder a los trabajadores empleados en determinadas ocupaciones peligrosas o insalubres una reducción de la duración de las horas de trabajo o días de descanso suplementarios pagados.
5. A garantizar un reposo semanal que coincida en lo posible con el día de descanso por la tradición y los usos del país o la región.

ARTÍCULO 3. DERECHO A LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A promulgar reglamentos de seguridad e higiene.
2. A tomar las medidas precisas para controlar la aplicación de tales reglamentos.
3. A consultar, cuando proceda, a las organizaciones de empleadores y trabajadores sobre las medidas encaminadas a mejorar la seguridad e higiene del trabajo.

ARTÍCULO 4. DERECHO A UNA REMUNERACIÓN EQUITATIVA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.
2. A reconocer el derecho de los trabajadores a un incremento de remuneración para las horas extraordinarias, salvo en determinados casos particulares.
3. A reconocer el derecho de los trabajadores de ambos sexos a una remuneración igual por un trabajo de igual valor.

4. A reconocer el derecho de todos los trabajadores a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo.
5. A no permitir retenciones sobre los salarios sino en las condiciones y límites establecidos por las Leyes o Reglamentos nacionales, o fijados por Convenios Colectivos o Laudos Arbitrales.

El ejercicio de estos derechos deberá asegurarse mediante Convenios Colectivos libremente concertados, por los medios legales de fijación de salarios, o mediante cualquier otro procedimiento adecuado a las condiciones nacionales.

ARTÍCULO 5. DERECHO SINDICAL

Para garantizar o promover la libertad de los trabajadores y empleadores a constituir Organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales y de adherirse a esas Organizaciones, las Partes Contratantes se comprometen a que la legislación nacional no menoscabe esa libertad, ni se aplique de manera que pueda menoscabarla. Igualmente, el principio que establezca la aplicación de estas garantías a los miembros de las Fuerzas Armadas y la medida de su aplicación a esa categoría de personas deberán ser determinados por las Leyes y Reglamentos nacionales.

ARTÍCULO 6. DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A favorecer la concertación paritaria entre trabajadores y empleadores.
2. A promover, cuando ello sea necesario y conveniente, el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u Organizaciones de empleadores, de una parte, y Organizaciones de trabajadores de otra, con objeto de regular las condiciones de empleo por medio de Convenios Colectivos.
3. A fomentar el establecimiento y la utilización de procedimientos adecuados de conciliación y arbitraje voluntarios para la solución de conflictos laborales.

y reconocen:

4. El derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, sin perjuicio de las obligaciones que puedan dimanar de los Convenios Colectivos en vigor.

ARTÍCULO 7. DERECHO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A PROTECCIÓN

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección de los niños y adolescentes, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A fijar en quince años la edad mínima de admisión al trabajo, sin perjuicio de excepciones para los niños empleados en determinados trabajos ligeros que no pongan en peligro su salud, moralidad o educación.
2. A fijar una edad mínima más elevada para la admisión al trabajo en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas e insalubres.
3. A prohibir que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de su educación.
4. A limitar la jornada laboral de los trabajadores menores de dieciséis años para adecuarla a las exigencias de su desarrollo y, en particular, a las necesidades de su formación profesional.
5. A reconocer el derecho de los menores y los aprendices a un salario equitativo o, en su caso, otra retribución adecuada.
6. A disponer que las horas que los menores dediquen a su formación profesional durante la jornada normal de trabajo con el consentimiento del empleador se considere que forman parte de dicha jornada.
7. A fijar una duración mínima de tres semanas para las vacaciones pagadas de los trabajadores menores de dieciocho años.
8. A prohibir el trabajo nocturno a los trabajadores menores de dieciocho años, excepto en ciertos empleos determinados por las Leyes o Reglamentos nacionales.
9. A disponer que los trabajadores menores de dieciocho años ocupados en ciertos empleos determinados por las Leyes o Reglamentos nacionales sean sometidos a un control médico regular.
10. A proporcionar una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los adolescentes, especialmente contra aquellos que, directa o indirectamente, deriven de su trabajo.

ARTÍCULO 8. DERECHO DE LAS TRABAJADORAS A PROTECCIÓN

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las trabajadoras a protección, las Partes Contratantes se

comprometen:

1. A garantizar a las mujeres, antes y después del parto, un descanso de una duración total de doce semanas, como mínimo, sea mediante vacaciones pagadas, sea por prestaciones adecuadas de la Seguridad Social o por subsidios sufragados con fondos públicos.
2. A considerar como ilegal que un empleador despida a una mujer durante su ausencia por permiso de maternidad o en una fecha tal que el período de preaviso expire durante esa ausencia.
3. A garantizar a las madres que críen a sus hijos el tiempo libre suficiente para hacerlo.
4. a) A regular el trabajo nocturno de la mujer en empleos industriales
- b) A prohibir el empleo femenino en trabajos subterráneos de minería y, en su caso, en cualesquiera otros trabajos que no sean adecuados para la mujer por su carácter peligroso, penoso e insalubre (No es aplicable este apartado. Denunciado por Instrumento del Gobierno español el 6 de mayo de 1991).

ARTÍCULO 9. DERECHO A LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la orientación profesional, las Partes Contratantes se comprometen a establecer o facilitar, según se requiera, un servicio que ayude a todas las personas, incluso los minusválidos, a resolver los problemas que plantea la elección de una profesión o la promoción profesional, teniendo en cuenta las características del interesado y su relación con las posibilidades del mercado de empleo, esta ayuda deberá ser prestada gratuitamente tanto a los jóvenes, incluidos los niños en edad escolar, como a los adultos.

ARTÍCULO 10. DERECHO DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Para afianzar el ejercicio efectivo del derecho de formación profesional, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A asegurar o favorecer, según se requiera, la formación técnica y profesional de todas las personas, incluidos los minusválidos, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, y a arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria con base únicamente en el criterio de la aptitud individual.
2. A asegurar o favorecer un sistema de aprendizaje y otros sistemas de formación de los jóvenes de ambos sexos en sus diversos empleos.
3. A asegurar o favorecer, según se requiera:
 - a) Servicios apropiados y fácilmente accesibles para la formación de trabajadores adultos.
 - b) Servicios especiales para la reconversión profesional de trabajadores adultos requerida por el desarrollo técnico o por un cambio de tendencia en el mercado de trabajo.
4. A alentar la plena utilización de los servicios previstos, y ello mediante medidas adecuadas tales como:
 - a) La reducción o supresión del pago de cualesquiera derechos y gravámenes. -
 - b) La concesión de una asistencia financiera en los casos en que proceda.
 - c) La inclusión, dentro de las horas normales de trabajo, del tiempo dedicado a los cursos suplementarios de formación seguidos por el trabajador, durante su empleo, a petición de su empleador.
- d) La garantía, por medio de un control adecuado, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, de la eficacia del sistema de aprendizaje y de cualquier otro sistema de formación para trabajadores jóvenes y, en general, de la adecuada protección a los trabajadores jóvenes.

ARTÍCULO 11. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las Partes Contratantes se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para entre otros fines:

- 1 Eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente.
2. Establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma.
- 3 Prevenir, en lo posible, las enfermedades epidémicas, endémicas y otras.

ARTÍCULO 12. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las partes contratantes se comprometen:

1. A establecer o mantener un régimen de seguridad social.
2. A mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos al exigido para la

ratificación del Convenio internacional del trabajo (número 102) sobre normas mínimas de seguridad social.

3 A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social.

4 A adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos ' acuerdos, encaminadas a conseguir:

- a) La igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las Partes Contratantes y los de las demás Partes en lo relativo a los derechos de seguridad social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de seguridad social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieran efectuar entre los territorios de las Partes Contratantes.
- b) La concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de seguridad social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las Partes Contratantes.

ARTÍCULO 13. DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL Y MÉDICA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.
2. A velar por que las personas que se benefician de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna de sus derechos políticos y sociales.
3. A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados; el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.
4. Aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con sus nacionales, a los de las restantes Partes Contratantes que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953.

ARTÍCULO 14. DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las Partes Contratantes se comprometen.

1. A fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como su adaptación al medio o entorno social.
2. A estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios.

ARTÍCULO 15. DERECHO DE LAS PERSONAS FÍSICAS O MENTALMENTE DISMINUIDAS A LA FORMACIÓN PROFESIONAL Y A LA READAPTACIÓN PROFESIONAL Y SOCIAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas física o mentalmente disminuidas a la formación profesional y a la readaptación profesional y social, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A tomar las medidas adecuadas para procurar a los interesados medios para su formación profesional e incluso, si fuese necesario, las oportunas instituciones especializadas, ya sean privadas o públicas.
2. A adoptar las medidas adecuadas para proporcionar un puesto de trabajo a los minusválidos, particularmente por medio de servicios especiales de colocación, posibilidades de empleo protegido y medidas destinadas a estimular a los empleadores a su contratación.

ARTÍCULO 16. DERECHO DE LA FAMILIA A UNA PROTECCIÓN SOCIAL, JURÍDICA Y ECONÓMICA

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, la célula fundamental de la sociedad, las Partes Contratantes se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas.

ARTÍCULO 17. DERECHO DE LAS MADRES Y LOS NIÑOS A UNA PROTECCIÓN SOCIAL Y ECONÓMICA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las madres y los niños a una protección social y económica, las Partes Contratantes adoptarán cuantas medidas fueren necesarias y adecuadas a ese fin, incluyendo la creación o mantenimiento de instituciones o servicios apropiados.

ARTÍCULO 18. DERECHO A EJERCER UNA ACTIVIDAD LUCRATIVA EN EL TERRITORIO DE OTRAS PARTES CONTRATANTES

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de cualquiera de las otras Partes Contratantes, las Partes Contratantes se comprometen:

1. A aplicar la normativa existente con espíritu liberal.
2. A simplificar las formalidades vigentes y a reducir o suprimir los derechos de cancelería y otras tasas que deban ser pagadas por los trabajadores extranjeros o por sus empleadores.
3. A liberalizar, individual o colectivamente, las normas que regulan el empleo de trabajadores extranjeros.
Y reconocen:
 4. El derecho de sus ciudadanos a salir del país para ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las demás Partes Contratantes.

ARTÍCULO 19. DERECHO DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES Y SUS FAMILIAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores emigrantes y sus familias a protección y asistencia en el territorio de cualquier otra Parte Contratante, las Partes contratantes se comprometen:

1. A mantener o a cerciorarse de que existen servicios gratuitos adecuados para ayudar a estos trabajadores, y particularmente para suministrarles informaciones exactas, y adoptar las medidas oportunas en tanto que lo permitan las Leyes y Reglamentos Nacionales, contra toda propaganda engañosa sobre emigración e inmigración.
2. A adoptar, dentro de los límites de su jurisdicción, medidas apropiadas para facilitar la salida, el viaje y la acogida de estos trabajadores y sus familias, y a proporcionarles durante el viaje, dentro de los límites de su jurisdicción, los servicios sanitarios y médicos necesarios, así como buenas condiciones de higiene.
3. A promover la colaboración, requerida en cada caso, entre los servicios sociales, públicos o privados, de los países de emigración e inmigración.
4. A garantizar a estos trabajadores que se encuentren legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo referente a las materias que se expresan a continuación, en tanto que las mismas estén reguladas por leyes o Reglamentos o se hallen sometidas al control de las autoridades administrativas, a saber:
 - a) Remuneración y otras condiciones de empleo y trabajo.
 - b) Afiliación a las organizaciones sindicales y disfrute de las ventajas que ofrezcan los convenios colectivos.
 - c) Alojamiento.
5. A garantizar a esos trabajadores, cuando se encuentren legalmente dentro de su territorio, un trato no menos favorable que el que reciben sus propios nacionales en lo concerniente a impuesto, tasas y contribuciones relativos al trabajo, a cargo del trabajador.
6. A facilitar en lo posible el reagrupamiento de la familia del trabajador extranjero a quien se le haya autorizado para establecerse dentro del territorio.
7. A garantizar a dichos trabajadores que se encuentren legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo relativo a las acciones procesales sobre las cuestiones mencionadas en el presente artículo.
8. A garantizar a dichos trabajadores, cuando residan legalmente dentro de su territorio, que no podrán ser expulsados, excepto si amenazaren la seguridad del estado o atentaren contra el orden público o las buenas costumbres.
9. A permitir, dentro de los límites fijados por las Leyes, la transferencia de cualquier parte de las ganancias o ahorros de tales trabajadores emigrantes que éstos desearan transferir.
10. A extender las medidas de protección y asistencia previstas en el presente artículo a los trabajadores emigrantes que trabajen por cuenta propia, en cuanto las mismas les sean aplicables.

PARTE III

ARTÍCULO 20. OBLIGACIONES

1. Cada una de las Partes Contratantes se compromete:
 - a) A considerar la Parte I de la presente Carta como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados, conforme a lo dispuesto en el párrafo de introducción de dicha Parte.
 - b) A considerarse obligada al menos por cinco de los siete artículos siguientes de la Parte II de la Carta: arts. 1, 5, 6, 12, 13, 16 y 19.
 - c) A considerarse obligada, además, por un número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II de la Carta que elija dicha Parte Contratante, siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a 10 artículos o a 45 párrafos numerados.
2. Los artículos o párrafos elegidos de conformidad con lo dispuesto en los apartados b) y c) del párrafo 1 del presente artículo serán notificados por la Parte Contratante al Secretario General del Consejo de Europa en el momento del depósito de su instrumento de ratificación o de aprobación.
3. En cualquier fecha posterior cada una de las Partes Contratantes podrá declarar, en virtud de notificación dirigida al Secretario General, que se considera obligada por cualquier otro artículo o párrafo de los numerados en la Parte II de la Carta y que no hubiera antes aceptado conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo. Estas obligaciones contraídas ulteriormente se reputarán como parte integrante de la ratificación o aprobación y surtirán los mismos efectos a partir del trigésimo día después de la fecha de la notificación.
4. El Secretario General comunicará a todos los gobiernos signatarios y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo cualquier notificación que hubiere recibido de conformidad con la presente Parte de la Carta.
5. Cada Parte Contratante dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales.

PARTE IV

ARTÍCULO 21. INFORMES SOBRE LAS DISPOSICIONES ACEPTADAS

Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, en forma que habrá de determinar el Comité de Ministros, un informe bienal sobre la aplicación de las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquellas hubieren aceptado.

ARTÍCULO 22. INFORME SOBRE LAS DISPOSICIONES QUE NO HUBIEREN SIDO ACEPTADAS

Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General del Consejo de Europa, a intervalos apropiados y a petición del Comité de Ministros, informes sobre las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquellas no hubieren aceptado en el momento de su ratificación o aprobación, o en una notificación posterior. El Comité de Ministros determinará periódicamente sobre qué disposiciones se pedirán dichos informes y cuál será su forma.

ARTÍCULO 23. ENVÍO DE COPIAS

1. Cada una de las Partes Contratantes enviará copias de los informes mencionados en los arts. 21 y 22 a aquellas de sus organizaciones nacionales que están afiliadas a las organizaciones internacionales de empleadores y trabajadores que sean invitadas, conforme a lo dispuesto en el art. 27, párrafo 2, a hacerse representar en las reuniones del Subcomité del Comité Social Gubernamental.
2. Las Partes Contratantes remitirán al Secretario General cualesquiera observaciones sobre dichos informes que hayan recibido de las citadas organizaciones nacionales, si éstas lo hubieren solicitado.

ARTÍCULO 24. EXAMEN DE LOS INFORMES

Los informes presentados al Secretario General en aplicación de los arts. 21 y 22 serán examinados por un Comité de Expertos, que conocerá igualmente todas las observaciones remitidas al Secretario General conforme a lo dispuesto en el párrafo 2 del art. 23.

ARTÍCULO 25. COMITÉ DE EXPERTOS

1. El Comité de Expertos se compondrá de siete miembros como máximo designados por el Comité de Ministros de entre una lista de expertos independientes, de máxima integridad y de competencia reconocida en cuestiones sociales internacionales, propuestos por las Partes Contratantes.
2. Los miembros del Comité serán nombrados por un período de seis años y su mandato podrá ser renovado. Sin embargo el mandato de dos de los miembros designados en el primer nombramiento expirará a los cuatro años.

3. Los miembros cuyo mandato habrá de expirar al término del periodo inicial de cuatro años se designarán mediante sorteo efectuado por el Comité de Ministros, inmediatamente después del primer nombramiento.
4. Si un miembro del Comité de Expertos hubiere sido nombrado para sustituir a otro cuyo mandato no haya expirado aún, desempeñará su puesto hasta el término del mandato de su predecesor.

ARTÍCULO 26. PARTICIPACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Se invitará a la Organización Internacional del Trabajo a que designe un representante para que participe a título consultivo en las deliberaciones del Comité de Expertos.

ARTÍCULO 27. SUBCOMITÉ EL COMITÉ SOCIAL GUBERNAMENTAL

1. Los informes de las Partes Contratantes y las conclusiones del Comité de Expertos se someterán a examen ante el Subcomité Social Gubernamental del Consejo de Europa.
2. Este Subcomité estará compuesto por un representante de cada una de las Partes Contratantes. El Subcomité invitará, como máximo, a dos organizaciones internacionales de empleadores y a dos organizaciones internacionales de trabajadores para que, como observadores, participen a título consultivo en sus reuniones. Podrá además convocar para consulta a dos representantes como máximo de organizaciones internacionales no gubernamentales reconocidas como entidades consultivas por el Consejo de Europa, sobre cuestiones respecto de las cuales tales organizaciones estén especialmente calificadas, como, por ejemplo, el bienestar social o la protección económica y social de la familia.
3. El Subcomité presentará al Comité de Ministros un informe que contenga sus conclusiones, al que unirá como anexo el informe del Comité de Expertos.

ARTÍCULO 28. ASAMBLEA CONSULTIVA

El Secretario General del Consejo de Europa remitirá a la Asamblea Consultiva las conclusiones del Comité de Expertos. La Asamblea Consultiva comunicará al Comité de Ministros su opinión sobre dichas conclusiones.

ARTÍCULO 29. COMITÉ DE MINISTROS

Por una mayoría de dos tercios de los miembros que tengan derecho a participar en sus reuniones, el Comité de Ministros, sobre la base del informe del Subcomité y previa consulta a la Asamblea Consultiva, podrá formular las recomendaciones que estime pertinentes a cada una de las Partes Contratantes.

PARTE V

ARTÍCULO 30. SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES EN CASO DE GUERRA O DE PELIGRO PÚBLICO

1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, toda Parte Contratante podrá tomar medidas que dejen en suspenso las obligaciones previstas en la presente Carta, dichas medidas deben ser estrictamente proporcionales a la gravedad de la situación y no estar en contradicción con el resto de las obligaciones dimanantes del Derecho Internacional.
2. Toda Parte Contratante que haya utilizado este derecho a dejar en suspenso las obligaciones de la Carta informará plenamente al Secretario General del Consejo de Europa, dentro de un plazo razonable, sobre las medidas adoptadas y los motivos que las hayan inspirado. Igualmente informará al Secretario General sobre la fecha en la que tales medidas hayan dejado de surtir efectos y en la que las disposiciones de la Carta por dicha Parte aceptadas reciban de nuevo plena aplicación.
3. El Secretario General informará a las demás Partes Contratantes y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo sobre todas las comunicaciones que hubiere recibido de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 del presente artículo.

ARTÍCULO 31. RESTRICCIONES

1. Los derechos y principios enunciados en la Parte I, una vez llevados a la práctica, así como su ejercicio efectivo con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas en las Partes I y II, salvo las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y las libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.
2. Las restricciones permitidas en virtud de la presente Carta a los derechos y obligaciones reconocidos en ella no podrán ser aplicados con una finalidad distinta de aquella para la que han sido previstas.

ARTÍCULO 32. RELACIONES ENTRE LA CARTA Y EL DERECHO INTERNO A LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Las disposiciones de la presente Carta no afectará a las disposiciones de Derecho interno ni a las de los Tratados, Convenios o Acuerdos bilaterales o multilaterales que estén vigentes o puedan entrar en vigor y conforme a los cuales se concediere un trato más favorable a las personas protegidas.

ARTÍCULO 33. PUESTA EN APLICACIÓN POR MEDIO DE CONVENIOS COLECTIVOS

1. En los Estados miembros en los que las disposiciones de los párrafos 1, 2, 3, 4 y 5 del artículo 2, párrafos 4, 6 y 7 del artículo 7 y párrafos 1, 2, 3 y 4 del artículo 10 de la Parte II de la presente Carta sean materias que estén normalmente confiadas a convenios entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores, o que normalmente se establezcan por vías distintas de la legislativa, las Partes Contratantes podrán aceptar los compromisos correspondientes, considerándose que los mismos han sido cumplidos desde el momento en que esas disposiciones sean aplicadas en virtud de dichos convenios, o por cualquier otro medio, a la gran mayoría de los trabajadores interesados.
2. En los Estados miembros en los que estas disposiciones sean materia que compete normalmente a la actividad legislativa, las Partes Contratantes podrán igualmente aceptar los compromisos correspondientes, considerándose que los mismos han sido cumplidos desde el momento en que esas disposiciones sean aplicadas por Ley a la gran mayoría de los trabajadores interesados.

ARTÍCULO 34. APLICACIÓN TERRITORIAL

La presente Carta se aplicará al territorio metropolitano de cada Parte Contratante. Todo Gobierno signatario, en el momento de la firma o en el del depósito de su instrumento de ratificación o aprobación, podrá especificar mediante una declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, el territorio que haya de considerarse a este efecto como su territorio metropolitano.

2. Toda Parte Contratante, en el momento de la ratificación o aprobación de la presente Carta, o en cualquier momento posterior podrá declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que la Carta en su totalidad o en parte, se aplicará a uno o más territorios no metropolitanos designados en dicha declaración, cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo o respecto de las cuales asuma sus responsabilidades internacionales. En la Declaración especificará los artículos o párrafos de la parte II de la Carta que acepta como obligatorios respecto a cada uno de los territorios designados en ella.
3. La Carta se aplicará al territorio o territorios designados en la Declaración mencionada en el párrafo precedente a partir del trigésimo día siguiente al de la fecha en que el Secretario General hubiere recibido la notificación de dicha Declaración.
4. En cualquier momento posterior, toda Parte Contratante podrá declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que, en lo referente a uno o varios de los territorios a los cuales se aplica la Carta en virtud del párrafo 2 del presente artículo, dicha Parte acepta como obligatorio cualquier artículo o párrafo numerado que hasta entonces no había aceptado con respecto a ese territorio o territorios. Estos compromisos contraídos posteriormente se considerarán como parte integrante de la declaración original respecto al territorio de que se trate y surtirán los mismos efectos a partir del trigésimo día que siga a la fecha de la notificación.
5. El Secretario General comunicará a los demás Gobiernos signatarios y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo toda notificación que le sea transmitida de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo.

ARTÍCULO 35. FIRMA, RATIFICACIÓN, ENTRADA EN VIGOR

1. La presente Carta estará abierta a su firma por los miembros del Consejo de Europa. Será ratificada o aprobada. Los instrumentos de ratificación o de aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.
2. La presente Carta entrará en vigor a los 30 días después del día de la fecha de depósito del 5º Instrumento de ratificación o aprobación.
3. Para todo gobierno signatario que la ratifique ulteriormente, la Carta entrará en vigor a los 30 días a partir de la fecha del depósito de su Instrumento de ratificación o aprobación.
4. El Secretario General notificará a todos los miembros del Consejo de Europa y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la entrada en vigor de la Carta, los nombres de las Partes Contratantes que la hayan ratificado o aprobado y el depósito subsiguiente de cualesquiera Instrumentos de ratificación o aprobación que se hayan presentado con posterioridad.

ARTÍCULO 36. ENMIENDAS

Todo miembro del Consejo de Europa podrá proponer enmiendas a la presente Carta mediante comunicación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa. El Secretario General transmitirá a los demás miembros del Consejo de Europa las enmiendas que se propongan, las cuales serán examinadas por el Comité de Ministros y sometidas a la Asamblea Consultiva para que emita su dictamen. Toda enmienda aprobada por el Comité de Ministros entrará en vigor 30 días después de que todas las Partes Contratantes hayan comunicado al Secretario General su aceptación. El Secretario General notificará a todos los miembros del Consejo de Europa y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo la entrada en vigor de tales enmiendas.

ARTÍCULO 37. DENUNCIA

1. Ninguna Parte Contratante podrá denunciar la presente Carta hasta que haya transcurrido un período de 5 años desde la fecha en que la Carta entró en vigor para dicha Parte ni antes de que haya concluido cualquier otro periodo ulterior de 2 años, y, en uno y otro caso, lo notificará con una antelación de 6 meses al Secretario General, quien informará al respecto a las restantes Partes Contratantes y al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. Tal denuncia no afectará a la validez de la Carta con respecto a las demás Partes Contratantes, siempre que el número de éstas no sea en momento alguno inferior a 5.
2. De conformidad con las disposiciones contenidas en el párrafo precedente, toda Parte Contratante podrá denunciar cualquier artículo o párrafo de la parte II de la Carta que hubiere aceptado, siempre que el número de artículos o párrafos que dicha Parte siga obligada a cumplir no sea inferior a 10, en el primer caso, y 45, en el segundo, y que esos artículos o párrafos sigan incluyendo los artículos elegidos por dicha Parte Contratante entre los que son objeto de una referencia especial en el artículo 20, párrafo 1, apartado b).
3. Toda Parte Contratante podrá denunciar la presente Carta o cualquier artículo o párrafo de su parte II, conforme a las condiciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo, en lo referente a cualquier territorio al cual se aplique la Carta en virtud de una declaración hecha con arreglo al párrafo 2 del artículo 34.

ARTÍCULO 38. ANEJO.

El anejo a la presente Carta forma parte integrante de la misma.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados para ello, firman la presente Carta.

Hecho en Turín el 18 de octubre de 1961, en francés y en inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar que será depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General remitirá copias certificadas conformes a todos los signatarios.

Por el Gobierno de la República de Austria, Estrasburgo, 22 de junio de 1963, H. Reichmann.

Por el Gobierno del Reino de Bélgica, L. Servais.

Por el Gobierno de la República de Chipre, Estrasburgo, 22 de mayo de 1967. S. Kyprianou.

Por el Gobierno del Reino de Dinamarca, Erik Dreyer.

Por el Gobierno de la República Francesa, Gastón Palewski.

Por el Gobierno de la República Federal de Alemania, Doctor Claussen.

Por el Gobierno del Reino de Grecia, Michel Psemazoglou.

Por el Gobierno de la República de Islandia

Por el Gobierno de Irlanda, Thomas V. Commins.

Por el Gobierno de la República Italiana, Fiorentino Sullo.

Por el Gobierno del Gran Ducado de Luxemburgo, E. Colling.

Por el Gobierno del Reino de los Países Bajos, M. Z. N. Witteveen.

Por el Gobierno de Noruega, A. Kinnglebotten.

Por el Gobierno del Reino de Suecia, a reserva de la aprobación del Riksdag, K. G. Lagerfeit.

Por el Gobierno del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Ashiey Clarke. Por el Gobierno de España, Marcelino Oreja Aguirre, 27 de abril de 1978. Por el Gobierno de la República de Islandia, Sveinn Björnsson 15 de enero de 1976 Por el Gobierno de la Confederación Suiza, Pierre Graber 6 de mayo de 1976.

ANEXO A LA CARTA SOCIAL

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LAS CARTA SOCIAL EN LO QUE SE REFIERE A LAS PERSONAS PROTEGIDAS.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 4, en el artículo 13, párrafo 4, las personas a que se refieren los artículos 1 a 17 sólo comprenden a los extranjeros que, siendo subditos de otras Partes Contratantes, residan legalmente o trabajen regularmente dentro del territorio de la Parte Contratante interesada, entendiéndose que los artículos precitados se interpretarán a la luz de las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19.

Esta interpretación no excluye la extensión de derechos análogos a otras personas por una Parte Contratante cualquiera.

2. Cada Parte Contratante concederá a los refugiados que respondan a la definición de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados, y que residan regularmente en su territorio, el trato más favorable posible y, en cualquier caso, no menos favorable que el que dicha Parte se haya obligado a aplicar en virtud de la Convención de 1951 y de cualesquiera otros acuerdos internacionales vigentes aplicables a esos refugiados.

PARTE I, PÁRRAFO 18 Y PARTE II, ARTICULO 18, PÁRRAFO 1

Se entiende que estas disposiciones no se refieren a la entrada en los territorios de las Partes Contratantes y no afectan a las disposiciones de la Convención europea de Establecimiento firmada en París el 13 de diciembre de 1955.

PARTE II

ARTÍCULO 1, PÁRRAFO 2.

Esta disposición no deberá interpretarse en el sentido de que prohíba o autorice cualesquiera cláusulas o prácticas de seguridad sindical.

ARTÍCULO 4, PÁRRAFO 4.

Esta disposición se interpretará en el sentido de que no prohíbe un despido inmediato en caso de infracción grave.

ARTÍCULO 4, PÁRRAFO 5.

Se entiende que una Parte Contratante puede asumir la obligación que se establece en este párrafo si están prohibidas las retenciones sobre los salarios para la gran mayoría de los trabajadores, bien sea en virtud de la Ley o de Convenios Colectivos o Laudos arbitrales, sin más excepciones que las referentes a personas no objeto de los mismos.

ARTÍCULO 6, PÁRRAFO 4.

Se entiende que cada Parte Contratante podrá regular en lo que a ella le concierne, el ejercicio del derecho de huelga por ley, siempre que cualquier otra restricción a ese derecho pueda justificarse conforme a los términos del artículo 31.

ARTÍCULO 7, PÁRRAFO 8.

Se entiende que una Parte Contratante habrá cumplido la obligación que se establece en este párrafo si se atiene a su espíritu disponiendo en su legislación que la gran mayoría de los menores de 18 años no serán empleados en trabajos nocturnos.

ARTÍCULO 12, PÁRRAFO 4.

Las palabras "sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos", que figuran en la introducción a ese párrafo, serán interpretadas en el sentido de que si se trata de prestaciones que existan independientemente de un sistema contributivo, la Parte Contratante podrá exigir que se cumpla un periodo obligatorio de residencia antes de conceder esas prestaciones a los nacionales de otras Partes Contratantes.

ARTÍCULO 13, PÁRRAFO 4.

Los Gobiernos que no sean Parte en el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica podrán ratificar la Carta Social en lo referente a este párrafo, siempre que concedan a los nacionales de las otras Partes Contratantes un trato conforme a las disposiciones del citado convenio.

ARTÍCULO 19, PÁRRAFO 6.

A los efectos de aplicar el presente párrafo, la expresión "familia del trabajador extranjero" se interpretará en el sentido de que se refiere a la esposa del trabajador y a sus hijos menores de 21 años que vivan a su cargo.

PARTE III

Se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional cuya aplicación está sometida únicamente al control establecido en la parte IV.

ARTÍCULO 20, PÁRRAFO L

Se entiende que los "párrafos numerados pueden comprender artículos que no contengan más que un sólo párrafo.

PARTE V**ARTÍCULO 30.**

La expresión "en caso de guerra o de peligro público" se entenderá que abarca también la amenaza de guerra.

CARTA SOCIAL EUROPEA-REVISADA (1996)

3 de mayo de 1996. Consejo de Europa (Estrasburgo)

-En **negrita** las modificaciones y ampliaciones en relación con la Carta Social Europea de 1961

PREÁMBULO

Los Gobiernos signatarios, Miembros del Consejo de Europa: J

¿Considerando que la finalidad del Consejo de Europa es conseguir una unión más estrecha entre sus Miembros con objeto de salvaguardar y promover los ideales y principios que son su patrimonio común, y favorecer su progreso económico y social, en particular mediante la defensa y el desarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales;

Considerando que, por el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950 y sus **Protocolos**, los estados miembros del Consejo de Europa convinieron en garantizar a sus pueblos los derechos civiles y políticos y las libertades especificados en esos instrumentos;

Considerando que, por la Carta Social Europea abierta para la firma en Turín el 18 de octubre de 1961 y sus protocolos los Estados miembros del Consejo de Europa convinieron en garantizar a sus pueblos los derechos sociales especificados en esos instrumentos a fin de promover su bienestar social.

¿Recordando que la Conferencia Ministerial sobre derechos humanos, celebrada en Roma el 5 de noviembre de 1990, destacó la necesidad, por un lado de mantener la naturaleza indivisible de todos los derechos humanos, sean éstos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales y, por otra parte, de dar un nuevo impulso a la Carta Social Europea;

¿Resueltos, como decidió la Conferencia Ministerial reunida en Turín el 21 y 22 de octubre de 1991, a actualizar y adaptar los contenidos sustantivos de la Carta, al objeto de tener en cuenta, en particular, los cambios sociales fundamentales que han tenido lugar después de su adopción,)

'Reconociendo la conveniencia de incluir en una Carta revisada, destinada a sustituir progresivamente a la Carta Social Europea, los derechos garantizados por la Carta como **enmendados, los derechos garantizados por el Protocolo Adicional de 1988 e incorporar nuevos derechos.**

convienen lo siguiente:

PARTE I

Las **Partes reconocen** como objetivo de su política, que habrá de seguirse por todos los medios adecuados, tanto de carácter nacional como internacional, el establecer aquellas condiciones en que puedan hacerse efectivos los derechos y principios siguientes:

1. Toda persona tendrá la oportunidad de ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.
2. Todos los trabajadores tienen derecho a unas condiciones de trabajo equitativas.
3. Todos los trabajadores tienen derecho a la seguridad y a la higiene en el trabajo.
4. Todos los trabajadores tienen derecho a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.
5. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a asociarse libremente en organizaciones nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales.
6. Todos los trabajadores y empleadores tienen derecho a la negociación colectiva.
7. Los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que están expuestos.
8. **Las trabajadoras, en caso de maternidad tienen derecho a una protección especial.**
9. Toda persona tiene derecho a medios Apropriados de orientación profesional que le ayuden a elegir una profesión conforme a sus aptitudes personales y sus intereses.
10. Toda persona tiene derecho a medios adecuados de formación profesional.
11. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de cuantas medidas le permitan gozar del mejor estado de salud.

12. Todos los trabajadores y las personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social.
13. Toda persona que carezca de recursos suficientes tiene derecho a la asistencia social y médica.
14. Toda persona tiene derecho a beneficiarse de servicios de bienestar social.
15. **Toda persona incapacitada tiene derecho a su autonomía, a la integración social y a la participación en la vida de la comunidad.**
16. La familia, como célula fundamental de la sociedad, tiene derecho a una adecuada protección social, jurídica y económica, para lograr un pleno desarrollo.
17. **Los niños y los adolescentes tienen derecho a una protección social legal y económica, adecuada.**
18. Los nacionales de cada una de las **Partes** tienen derecho a ejercer en el territorio de otra parte cualquier actividad lucrativa en condiciones de igualdad con los nacionales de esta última, a reserva de las restricciones basadas en motivos imperiosos de carácter económico social.
19. Los trabajadores emigrantes nacionales de cada una de las **Partes** y sus familias tienen derecho a la protección y a la asistencia en el territorio de cualquier otra **Parte**.
20. **Todos los trabajadores tienen derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, sin la discriminación por razón de sexo.**
21. **Los trabajadores tienen derecho a ser informados y consultados en el seno de la empresa.**
22. **Los trabajadores tienen derecho a participar en la determinación y mejora de las condiciones de trabajo y salud laboral en la empresa.**
23. **Toda persona de edad avanzada tiene derecho a la protección social***
24. **Todos los trabajadores tienen derecho a protección en caso de despido.**
25. **Todos los trabajadores tienen derecho a la protección de sus créditos en caso de insolvencia del empresario.**
26. **Todos los trabajadores tienen derecho a la dignidad en el trabajo.**
27. **Todas las personas con responsabilidades familiares que ocupen o deseen ocupar un empleo, tienen derecho a hacerlo sin sufrir discriminación y, en tanto sea posible, sin que exista conflicto entre su empleo y sus responsabilidades familiares.**
28. **Los representantes de los trabajadores en la empresa tienen derecho a la protección frente a actos que puedan causarles perjuicios y deben contar con medios adecuados para realizar sus funciones.**
29. **Todos los trabajadores tienen derecho a ser informados y consultados en los procedimientos de despidos colectivos.**
30. **Toda persona tiene derecho a protección contra la pobreza y la exclusión social.**
31. **Toda persona tiene derecho a vivienda.**

PARTE II

Las **Partes** se comprometen a considerarse vinculadas, en la forma dispuesta en la Parte III, por las obligaciones establecidas en los artículos y párrafos siguientes:

ARTÍCULO 1. DERECHO AL TRABAJO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo, las **Partes** se comprometen:

1. A reconocer como uno de sus principales objetivos y responsabilidades la obtención y el mantenimiento de un nivel lo más elevado y estable posible del empleo, con el fin de lograr el pleno empleo.
2. A proteger de manera eficaz el derecho del trabajador a ganarse la vida mediante un trabajo libremente elegido.
3. A establecer o mantener servicios gratuitos de empleo para todos los trabajadores.
4. A proporcionar o promover una orientación, formación y readaptación profesionales adecuadas.

ARTÍCULO 2. DERECHO A UNAS CONDICIONES DE TRABAJO EQUITATIVAS

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a unas condiciones de trabajo equitativas, las **Partes** se comprometen:

1. A fijar una razonable duración diaria y semanal de las horas de trabajo, reduciendo progresivamente la semana laboral en la medida en que lo permitan el aumento de la productividad y otros factores pertinentes.
2. A establecer días festivos pagados.
3. A conceder vacaciones anuales pagadas de cuatro semanas como mínimo.
4. A eliminar los riesgos inherentes a las ocupaciones peligrosas o insalubres y, en tanto no sea posible eliminar o reducir tales riesgos, a conceder a los trabajadores empleados en esas ocupaciones una reducción de la duración

del horario de trabajo o días de descanso adicionales pagados.

5. A garantizar un reposo semanal que coincida en lo posible con el día de descanso por la tradición y los usos del país o la región.
6. A garantizar que los trabajadores sean informados por escrito, lo antes posible, y en todo caso no más tarde de dos meses desde el inicio de su empleo sobre los aspectos esenciales del contrato o relación laboral.
7. A garantizar que los trabajadores que realizan un trabajo nocturno se beneficien de medidas que tengan en cuenta la naturaleza especial de ese trabajo.

ARTÍCULO 3. DERECHO A LA SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, las **Partes** se comprometen, en consulta con las organizaciones de empleadores y trabajadores:

1. A elaborar, aplicar y revisar periódicamente una política nacional coherente en materia de salud y seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo. Esta política tendrá como fin primordial mejorar la seguridad e higiene profesionales y prevenir los accidentes y daños a la salud con ocasión del trabajo, ya sean vinculados al trabajo u ocurridos en el desarrollo del mismo, y específicamente reducir al mínimo las causas de los peligros inherentes al lugar de trabajo,
2. A promulgar reglamentos de seguridad e higiene.
3. A tomar las medidas precisas para controlar la aplicación de tales reglamentos.
4. A promover el desarrollo progresivo de los servicios de salud en el trabajo para todos los trabajadores con funciones esencialmente preventivas y consultivas.

ARTÍCULO 4. DERECHO A UNA REMUNERACIÓN EQUITATIVA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a una remuneración equitativa, las **Partes** se comprometen:

1. A reconocer el derecho de los trabajadores a una remuneración suficiente que les proporcione a ellos y a sus familias un nivel de vida decoroso.
2. A reconocer el derecho de los trabajadores a un incremento de remuneración para las horas extraordinarias, salvo en determinados casos particulares.
3. A reconocer el derecho de los trabajadores de ambos sexos a una remuneración igual por un trabajo de igual valor.
4. A reconocer el derecho de todos los trabajadores a un plazo razonable de preaviso en caso de terminación del empleo.
5. A no permitir retenciones sobre los salarios sino en las condiciones y límites establecidos por las Leyes o Reglamentos nacionales, o fijados por Convenios Colectivos o Laudos Arbitrales.

El ejercicio de estos derechos deberá asegurarse mediante Convenios Colectivos libremente concertados, por los medios legales de fijación de salarios, o mediante cualquier otro procedimiento adecuado a las condiciones nacionales.

ARTÍCULO 5. DERECHO SINDICAL

Para garantizar o promover la libertad de los trabajadores y empleadores a constituir Organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales y de adherirse a esa Organizaciones las **Partes** se comprometen a que la legislación nacional no menoscabe esa libertad, ni se aplique de manera que pueda menoscabarla. Igualmente el principio que establezca la aplicación de estas garantías a los miembros de las Fuerzas Armadas y la medida de su aplicación a esa categoría de personas deberán ser determinados por las Leyes y Reglamentos nacionales.

ARTÍCULO 6. DERECHO DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva/las **Partes** se comprometen:

1. A favorecer la concertación paritaria entre trabajadores y empleadores.
2. A promover, cuando ello sea necesario y conveniente, el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u Organizaciones de empleadores, de una parte, y Organizaciones de trabajadores de otra, con objeto de regular las condiciones de empleo por medio de Convenios Colectivos.
3. A fomentar el establecimiento y la utilización de procedimientos adecuados de conciliación y arbitraje voluntarios para la solución de conflictos laborales.

y reconocen:

4. El derecho de los trabajadores y empleadores, en caso de conflicto de intereses, a emprender acciones colectivas, incluido el derecho de huelga, sin perjuicio de las obligaciones que puedan dimanar de los Convenios Colectivos en vigor.

ARTICULO 7. DERECHO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A PROTECCIÓN

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a protección de los niños y adolescentes, las **Partes** se comprometen:

1. A fijar en quince años la edad mínima de admisión al trabajo, sin perjuicio de excepciones para los niños empleados en determinados trabajos ligeros que no pongan en peligro su salud, moralidad o educación.
2. A fijar **en dieciocho años la edad mínima** para la admisión al trabajo en ciertas ocupaciones consideradas peligrosas e insalubres.
3. A prohibir que los niños en edad escolar obligatoria sean empleados en trabajos que les priven del pleno beneficio de su educación,
4. A limitar la jornada laboral de los trabajadores menores de **dieciocho años** para adecuarla a las exigencias de su desarrollo y, en particular, a las necesidades de su formación profesional.
5. A reconocer el derecho de los menores y los aprendices a un salario equitativo o, en su caso, otra retribución adecuada.
6. A disponer que las horas que los menores dediquen a su formación profesional durante la jornada normal de trabajo con el consentimiento del empleador se considere que forman parte de dicha jornada.
7. A fijar una duración mínima de **cuatro semanas** para las vacaciones pagadas de los trabajadores menores de dieciocho años.
8. A prohibir el trabajo nocturno a los trabajadores menores de dieciocho años, excepto en ciertos empleos determinados por las Leyes o Reglamentos nacionales.
9. A disponer que los trabajadores menores de dieciocho años ocupados en ciertos empleos determinados por las Leyes o Reglamentos nacionales sean sometidos a un control médico regular.
10. A proporcionar una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los adolescentes, especialmente contra aquellos que, directa o indirectamente, deriven de su trabajo.

ARTÍCULO 8 DERECHO DE LAS TRABAJADORAS A PROTECCIÓN

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las trabajadoras a protección, las **Partes** se comprometen:

1. A garantizar a las mujeres, antes y después del parto, un descanso de una duración total de **catorce semanas**, como mínimo, sea mediante vacaciones pagadas, sea por prestaciones adecuadas de la Seguridad Social o por subsidios sufragados con fondos públicos.
2. A considerar como ilegal que un empleador despid a una mujer durante el **periodo comprendido entre el momento en que ella notifica su embarazo al empleador y el fin de su permiso por maternidad o en una fecha tal que el período de preaviso expire durante ese plazo.**
3. A garantizar a las madres que críen a sus hijos el tiempo libre suficiente para hacerlo.
4. A regular el trabajo nocturno de las mujeres embarazadas, las que hayan dado a luz recientemente o estén criando a sus hijos.
5. A prohibir el empleo de las mujeres embarazadas, las que hayan dado a luz recientemente o estén criando a sus hijos en trabajos subterráneos de minería y en cualesquiera otros trabajos de carácter peligroso, penoso o insalubre y a adoptar las medidas apropiadas para proteger los derechos de estas mujeres en materia de empleo.

ARTÍCULO 9. DERECHO A LA ORIENTACIÓN PROFESIONAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la orientación profesional, las **Partes** se comprometen a establecer o facilitar, según se requiera, un servicio que ayude a todas las personas, incluso los minusválidos, a resolver los problemas que plantea la elección de una profesión o la promoción profesional, teniendo en cuenta las características del interesado y su relación con las posibilidades del mercado de empleo, esta ayuda deberá ser prestada gratuitamente tanto a los jóvenes, incluidos los niños en edad escolar, como a los adultos.

ARTÍCULO 10. DERECHO DE FORMACIÓN PROFESIONAL

Para afianzar el ejercicio efectivo del derecho de formación profesional, las **Partes** se comprometen:

1. A asegurar o favorecer, según se requiera, la formación técnica y profesional de todas las personas, incluidos los

minusválidos, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, y a arbitrar medios que permitan el acceso a la enseñanza técnica superior y a la enseñanza universitaria con base únicamente en el criterio de la aptitud individual.

2. A asegurar o favorecer un sistema de aprendizaje y otros sistemas de formación de los jóvenes de ambos sexos en sus diversos empleos.
3. A asegurar o favorecer, según se requiera:
 - a) Servicios apropiados y fácilmente accesibles para la formación de trabajadores adultos.
 - b) Servicios especiales para la reconversión profesional de trabajadores adultos requerida por el desarrollo técnico o por un cambio de tendencia en el mercado de trabajo.
4. **A promover o garantizar, en tanto sea necesario, medidas particulares de reciclaje y reinserción de los desempleados de larga duración**
5. A alentar la plena utilización de los servicios previstos, y ello mediante medidas adecuadas tales como:
 - a) La reducción o supresión del pago de cualesquiera derechos y gravámenes.
 - b) La concesión de una asistencia financiera en los casos en que proceda.
 - c) La inclusión, dentro de las horas normales de trabajo, del tiempo dedicado a los cursos suplementarios de formación seguidos por el trabajador, durante su empleo, a petición de su empleador.
 - d) La garantía, por medio de un control adecuado, previa consulta con las organizaciones profesionales de empleadores y trabajadores, de la eficacia del sistema de aprendizaje y de cualquier otro sistema de formación para trabajadores jóvenes y, en general, de la adecuada protección a los trabajadores jóvenes.

ARTÍCULO 11. DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección de la salud, las **Partes** se comprometen a adoptar, directamente o en cooperación con organizaciones públicas o privadas, medidas adecuadas para entre otros fines:

1. Eliminar, en lo posible, las causas de una salud deficiente
2. Establecer servicios educacionales y de consulta dirigidos a la mejora de la salud y a estimar el sentido de responsabilidad individual en lo concerniente a la misma.
3. Prevenir, en lo posible, las enfermedades epidémicas, endémicas y otras, **así como los accidentes.**

ARTÍCULO 12. DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad social, las **Partes** se comprometen:

1. A establecer o mantener un régimen de seguridad social.
2. A mantener el régimen de seguridad social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos al exigido para la ratificación del **Código Europeo de Seguridad Social.**
3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de seguridad social.
4. A adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos, encaminadas a conseguir:
 - a) La igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las **Partes** y los de las demás **Partes** en lo relativo a los derechos de seguridad social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de seguridad social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieran efectuar entre los territorios de las **Partes.**
 - b) La concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de seguridad social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las **Partes.**

ARTÍCULO 13. DERECHO A LA ASISTENCIA SOCIAL Y MÉDICA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la asistencia social y médica, las **Partes** se comprometen:

1. A velar por que toda persona que no disponga de recursos suficientes y no esté en condiciones de conseguirlo por su propio esfuerzo o de recibirlos de otras fuentes, especialmente por vía de prestaciones de un régimen de seguridad social, pueda obtener una asistencia adecuada y, en caso de enfermedad, los cuidados que exija su estado.
2. A velar por que las personas que se benefician de tal asistencia no sufran por ese motivo disminución alguna de sus derechos políticos y sociales.
3. A disponer lo preciso para que todas las personas puedan obtener por medio de servicios adecuados, públicos o privados, el asesoramiento y ayuda personal necesarios para prevenir, eliminar o aliviar su estado de necesidad personal o familiar.
4. Aplicar las disposiciones mencionadas en los párrafos 1, 2 y 3 del presente artículo, en condiciones de igualdad con

sus nacionales, a los de las restantes **Partes** que se encuentren legalmente en su territorio, conforme a las obligaciones derivadas del Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica, firmado en París el 11 de diciembre de 1953.

ARTÍCULO 14. DERECHO A LOS BENEFICIOS DE LOS SERVICIOS SOCIALES

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a beneficiarse de los servicios sociales, las **Partes** se comprometen.

1. A fomentar u organizar servicios que, utilizando los métodos de un servicio social, contribuyan al bienestar y al desarrollo de los individuos y de los grupos en la comunidad, así como su adaptación al medio o entorno social.
2. A estimular la participación de los individuos y de las organizaciones benéficas o de otra clase en la creación y mantenimiento de tales servicios.

ARTÍCULO 15. DERECHO DE LAS PERSONAS DISCAPACITADAS A LA AUTONOMÍA, LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA PARTICIPACIÓN EN LA VIDA DÉLA COMUNIDAD.

Para garantizar a las personas discapacitadas, cualesquiera que sea su edad, su naturaleza o el origen de su incapacidad, el ejercicio efectivo del derecho a la autonomía; la integración social y la participación en la vida de la comunidad, las **Partes** se comprometen:

1. A tomar las medidas necesarias para procurar a las personas discapacitadas una orientación, una educación y una formación profesional dentro de los planes generales siempre que sea posible o, si ello no es posible, mediante Instituciones especiales públicas o privadas.
2. A promover su acceso al empleo mediante cualquier medida que fomente su contratación por parte de los empleadores y el mantenimiento en activo de las personas discapacitadas en el medio de trabajo ordinario y a adaptar las condiciones de trabajo a las necesidades de esas personas, o en caso de no ser posible en razón de la incapacidad, el acondicionamiento o la creación de empleos protegidos en función del grado de la incapacidad. Estas medidas pueden requerir, en ciertos casos, en concurso de servicios especializados para su realización y apoyo.
3. A favorecer la plena Integración y participación en la vida social, especialmente con medidas, incluidos medios técnicos, para superar las barreras de comunicación y la movilidad, que faciliten el acceso a los transportes, a las viviendas, a las actividades culturales y al ocio.

ARTÍCULO 16. DERECHO DÉLA FAMILIA A UNA PROTECCIÓN SOCIAL, JURÍDICA Y ECONÓMICA

Con miras a lograr las condiciones de vida indispensables para un pleno desarrollo de la familia, la célula fundamental de la sociedad, las **Partes** se comprometen a fomentar la protección económica, jurídica y social de la familia, especialmente mediante prestaciones sociales y familiares, disposiciones fiscales, apoyo a la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias, ayuda a los recién casados o por medio de cualesquiera otras medidas adecuadas.

ARTÍCULO 27. DERECHO DE LOS NIÑOS Y ADOLESCENTES A UNA PROTECCIÓN SOCIAL, JURÍDICA Y ECONÓMICA.

Para garantizar a los niños y adolescentes el ejercicio efectivo del derecho a crecer en un ambiente favorable al pleno desarrollo de su personalidad y de sus aptitudes físicas y mentales, las **Partes** se comprometen a adoptar, bien directamente, o en colaboración con otras organizaciones públicas o privadas, todas las medidas necesarias y apropiadas que conduzcan:

1. a. A garantizar que los niños y adolescentes, sin perjuicio de los derechos y deberes de sus padres, tengan el cuidado, la asistencia, la educación y la formación necesaria, procurando la creación o el mantenimiento de las instituciones o servicios adecuados suficientes a tal fin.
- b. A proteger a los niños y a los adolescentes contra la negligencia, la violencia o la explotación.
- c. A asegurar una protección y asistencia especial del Estado al niño o adolescente que temporal o definitivamente quede privado del apoyo familiar*
2. A garantizar a los niños y adolescentes una enseñanza primaria y secundaria gratuitas, así como a favorecer la asistencia regular a la escuela.

ARTÍCULO 18. DERECHO A EJERCER UNA ACTIVIDAD LUCRATIVA EN EL TERRITORIO DE OTRAS PARTES.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a ejercer una actividad lucrativa en el territorio de cualquiera de las otras **Partes**, las **Partes** se comprometen:

1. A aplicar la normativa existente con espíritu liberal.
2. A simplificar las formalidades vigentes y a reducir o suprimir los derechos de cancelación y otras tasas que deban ser pagadas por los trabajadores extranjeros o por sus empleadores.

3. A liberalizar, individual o colectivamente, las normas que regulan el empleo de trabajadores extranjeros.

Y reconocen:

4. El derecho de sus ciudadanos a salir del país para ejercer una actividad lucrativa en el territorio de las demás **Partes**.

ARTÍCULO 19, DERECHO DE LOS TRABAJADORES EMIGRANTES Y SUS FAMILIAS A PROTECCIÓN Y ASISTENCIA.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores emigrantes y sus familias a protección y asistencia en el territorio de cualquier otra **Parte**, las **Partes** se comprometen:

1. A mantener o a cerciorarse de que existen servicios gratuitos adecuados para ayudar a estos trabajadores, y particularmente para suministrarles informaciones exactas, y adoptar las medidas oportunas en tanto que lo permitan las Leyes y Reglamentos Nacionales, contra toda propaganda engañosa sobre emigración e inmigración.
2. A adoptar, dentro de los límites de su jurisdicción, medidas apropiadas para facilitar la salida, el viaje y la acogida de estos trabajadores y sus familias, y a proporcionarles durante el viaje, dentro de los límites de su jurisdicción, los servicios sanitarios y médicos necesarios, así como buenas condiciones de higiene.
3. A promover la colaboración, requerida en cada caso, entre los servicios sociales, públicos o privados, de los países de emigración e inmigración.
4. A garantizar a estos trabajadores que se encuentren legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo referente a las materias que se expresan a continuación, en tanto que las mismas estén reguladas por leyes o Reglamentos o se hallen sometidas al control de las autoridades administrativas, a saber:
 - a) Remuneración y otras condiciones de empleo y trabajo.
 - b) Afiliación a las organizaciones sindicales y disfrute de las ventajas que ofrezcan los convenios colectivos.
 - c) Alojamiento.
5. A garantizar a esos trabajadores, cuando se encuentren legalmente dentro de su territorio, un trato no menos favorable que el que reciben sus propios nacionales en lo concerniente a impuesto, tasas y contribuciones relativos al trabajo, a cargo del trabajador.
6. A facilitar en lo posible el reagrupamiento de la familia del trabajador extranjero a quien se le haya autorizado para establecerse dentro del territorio.
7. A garantizar a dichos trabajadores que se encuentren legalmente dentro de su territorio un trato no menos favorable que a sus propios nacionales en lo relativo a las acciones procesales sobre las cuestiones mencionadas en el presente artículo.
8. A garantizar a dichos trabajadores, cuando residan legalmente dentro de su territorio, que no podrán ser expulsados, excepto si amenazaren la seguridad del estado o atentaren contra el orden público o las buenas costumbres.
9. A permitir, dentro de los límites fijados por las Leyes, la transferencia de cualquier parte de las ganancias o ahorros de tales trabajadores emigrantes que éstos desearan transferir.
10. A extender las medidas de protección y asistencia previstas en el presente artículo a los trabajadores emigrantes que trabajen por cuenta propia, en cuanto las mismas les sean aplicables.
11. A fomentar y facilitar la enseñanza del idioma oficial del Estado receptor o, si existen varios, uno de ellos a los trabajadores emigrantes y a los miembros de sus familias.
12. A fomentar y facilitar, en la medida de lo posible, la enseñanza de la lengua materna del trabajador emigrante a sus hijos.

ARTÍCULO 20, DERECHO A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO EN MATERIA DE EMPLEO Y PROFESIÓN, SIN DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO,

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y profesión, sin discriminación por razón de sexo, las **Partes** se comprometen a reconocer este derecho y a adoptar las medidas adecuadas para asegurar o promover su aplicación en los campos siguientes.

- a) Acceso al empleo, protección contra el despido y reinserción profesional.
- b) Orientación y formación profesionales, reciclaje, readaptación profesional.
- c) Condiciones de empleo y de trabajo, incluidas las salariales.
- d) Desarrollo de la carrera profesional, incluida la promoción profesional.

ARTÍCULO 21. DERECHOS DE INFORMACIÓN Y CONSULTA

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a la información y consulta en el seno de la

empresa, las Partes se comprometen a adoptar o promover las medidas que permitan a los trabajadores o a sus representantes, conforme a la legislación y prácticas nacionales:

- a. Estar informados regularmente o en el momento adecuado y de una manera comprensible sobre la situación económica y financiera de su empresa, sin perjuicio de que pueda denegarse determinada información cuya divulgación conlleve perjuicios para la empresa o pueda exigirse confidencialidad respecto de la misma; y
- b. Ser consultados en tiempo útil sobre las posibles decisiones que sean susceptibles de afectar considerablemente a los intereses de los trabajadores y particularmente sobre aquellas que puedan tener un impacto importante sobre la situación del empleo en la empresa.

ARTÍCULO 22. DERECHO A PARTICIPAR EN LA DETERMINACIÓN Y MEJORA DE LAS CONDICIONES Y EL AMBIENTE DE TRABAJO.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a participar en la determinación y mejora de las condiciones y el ambiente de trabajo, las Partes se comprometen a adoptar o promover las medidas que permitan a los trabajadores o a sus representantes, conforme a la legislación y prácticas nacionales, contribuir:

- a. A la determinación y mejora de las condiciones de trabajo, de la organización y del medioambiente de trabajo.
- b. A la protección de la salud y la seguridad en el seno de la empresa.
- c. A la organización de los servicios e instalaciones sociales y socioculturales de la empresa.
- d. Al control respecto al cumplimiento de las normas sobre estas materias.

ARTÍCULO 23. DERECHO DE LAS PERSONAS MAYORES A UNA PROTECCIÓN SOCIAL

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de las personas mayores a una protección social, las partes se comprometen a adoptar o promover directamente o en colaboración con organizaciones públicas o privadas las medidas adecuadas que se dirijan principalmente:

- A permitir a las personas mayores su permanencia durante el mayor tiempo posible como miembros activos de la sociedad, mediante:
 - a. Los recursos suficientes que les permitan llevar una vida digna y participar activamente en la vida pública, social y cultural.
 - b. La difusión de información sobre los servicios e instalaciones existentes para uso de las personas mayores y sobre las posibilidades de su utilización;
- A permitir a las personas mayores la libre elección de su modo de vida y mantener una vida independiente en su ambiente familiar mientras lo deseen y ello sea posible, mediante:
 - a. La puesta a su disposición de viviendas adecuadas a su situación y a su edad y salud o los medios precisos para la adaptación de su vivienda.
 - b. Las prestaciones de salud y servicios adecuados a su edad.
- A garantizar a las personas mayores que vivan en instituciones una asistencia adecuada respetando su privacidad y participando en la determinación de las condiciones de vida de la institución.

ARTÍCULO 24. DERECHO A LA PROTECCIÓN EN CASO DE DESPIDO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección en caso de despido, las Partes se comprometen a reconocer:

- a. El derecho de los trabajadores a no ser despedidos sin causa justa relacionada con su capacidad o su conducta, o basado en la necesidad operativa de la empresa, establecimiento o servicio.
- b. El derecho de los trabajadores despedidos sin causa justa a una indemnización adecuada o a otra reparación apropiada.

Con este objetivo las partes se comprometen a garantizar que todo trabajador que haya sido objeto de un despido sin causa justa pueda recurrir esta medida ante un órgano imparcial.

ARTÍCULO 25. DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA PROTECCIÓN DE SUS CRÉDITOS EN CASO DE INSOLVENCIA DE SU EMPLEADOR.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a la protección de sus créditos en caso de insolvencia de su empleador, las partes se comprometen a procurar que los créditos de los trabajadores resultantes del contrato de trabajo o de la relación laboral sean garantizados por una institución de garantía o

mediante cualquier otra forma efectiva de protección.

ARTÍCULO 26. DERECHO A LA DIGNIDAD EN EL TRABAJO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de todos los trabajadores a la protección de su dignidad en el trabajo, las Partes se comprometen, en consulta con las organizaciones de empresarios y trabajadores:

1. A promover la sensibilización, la información y la prevención en materia de acoso sexual en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo, y a adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a los trabajadores contra tales comportamientos.
2. A promover la sensibilización, la información y la prevención en materia de conductas reprobables o claramente agresivas y ofensivas dirigidas reiteradamente contra cualquier trabajador en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo, y a adoptar todas las medidas adecuadas para proteger a los trabajadores contra tales comportamientos.

ARTÍCULO 27. DERECHO DE LOS TRABAJADORES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES A LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES Y DE TRATO

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares y entre éstos mismos y los demás trabajadores, las Partes se comprometen:

1. A adoptar las medidas adecuadas:
 - a. Para permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el acceso y la permanencia en el empleo o su reincorporación después de la ausencia debida a dichas responsabilidades, incluidas medidas en el campo de la orientación y formación profesionales.
 - b. Para tener en cuenta sus necesidades en lo que respecta a las condiciones de trabajo y de seguridad social.
 - c. Para desarrollar o promover servicios, públicos o privados, en particular guarderías infantiles y otras formas de custodia.
2. A establecer la posibilidad para cualquiera de los padres, durante un periodo de tiempo posterior al permiso por maternidad, de obtener un permiso parental para ocuparse de un hijo, cuya duración y condiciones serán fijadas por la legislación nacional, los convenios colectivos o la práctica.
3. A garantizar que las responsabilidades familiares no podrán, en sí mismas, constituir una causa justa de despido.

ARTÍCULO 28. DERECHO DE LOS REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES A LA PROTECCIÓN EN LA EMPRESA YA INSTALACIONES ADECUADAS

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los representantes de los trabajadores a desempeñar sus funciones de representación, las Partes se comprometen a asegurar que en la empresa:

- a. Se beneficiarán de una protección efectiva contra los actos que pudieran perjudicarles, incluido el despido, basados en su cualidad o actividad de representantes de los trabajadores de la empresa.
- b. Contarán con las instalaciones adecuadas que les permitan desempeñar sus funciones oportuna y eficazmente, teniendo en cuenta el sistema de relaciones laborales del país así como la situación, dimensión y capacidad de la empresa afectada.

ARTÍCULO 29. DERECHO A LA INFORMACIÓN Y CONSULTA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE DESPIDO COLECTIVO.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de los trabajadores a ser informados y consultados en caso de despidos colectivos, las Partes se comprometen a asegurar que los empleadores informarán y consultarán con los representantes de los trabajadores en tiempo oportuno, con anterioridad a dichos despidos, sobre las posibilidades de evitar los despidos colectivos o limitar su número y atenuar sus consecuencias, por ejemplo a través de medidas complementarias de reclasificación o reinserción laboral de los trabajadores afectados.

ARTÍCULO 30. DERECHO A LA PROTECCIÓN CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL.

Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la protección contra la pobreza y la exclusión social, las Partes se comprometen:

- a. A adoptar medidas dentro de un marco global y coordinado para promover el acceso efectivo de las personas, y su familia, que vivan o estén en riesgo de vivir en situación de exclusión social o pobreza, principalmente al empleo, a la vivienda, a la formación, a la enseñanza, a la cultura, a la asistencia social y médica.

b. A revisar estas medidas para adecuarlas si fuere necesario.

ARTÍCULO 31. DERECHO A LA VIVIENDA.

Para garantizar el ejercicio del derecho efectivo a la vivienda, las partes se comprometen a adoptar las medidas destinadas:

1. A favorecer el acceso a una vivienda digna.
2. A prevenir y reducir las situaciones de personas sin techo para llegar progresivamente a la eliminación de tales situaciones.
3. A procurar que el precio de la vivienda esté al alcance de quienes carecen de recursos suficientes.

PARTE III

ARTÍCULO A. OBLIGACIONES

1. Sin perjuicio de las disposiciones del artículo B siguiente, cada una de las Partes se compromete

- a) A considerar la Parte I de la presente Carta como una declaración de los objetivos que tratará de alcanzar por todos los medios adecuados, conforme a lo dispuesto en el párrafo de introducción de dicha Parte.
 - b) A considerarse obligada al menos por seis de los nueve artículos siguientes de la Parte II de la Carta: arts. 1,5, 6,12,13,16 ,19 y 20.
 - c) A considerarse obligada, además, por un número adicional de artículos o párrafos numerados de la Parte II de la Carta que elija dicha Parte Contratante, siempre que el número total de los artículos y de los párrafos numerados a los que quedará obligada no sea inferior a 16 artículos o a 63 párrafos numerados.
2. Los artículos o párrafos elegidos de conformidad con los dispuesto en los apartados b) y c) del párrafo 1 del presente artículo serán **notificados** al Secretario General del Consejo de Europa en el momento del depósito de su instrumento de ratificación, **aceptación** o de aprobación.
3. En cualquier fecha posterior cada una de las **Partes** podrá declarar, en virtud de notificación dirigida al Secretario General, que se considera obligada por cualquier otro artículo o párrafo de los numerados en la Parte II de la Carta y que no hubiera antes aceptado conforme a lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo. Estas obligaciones contraídas ulteriormente se reputarán como parte integrante de la ratificación, **aceptación** o de la aprobación y surtirán los mismos efectos a partir del **primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha de la notificación**.
4. Cada **Parte** dispondrá de un sistema de inspección del trabajo adecuado a las condiciones nacionales.

ARTÍCULO B. VINCULACIONES CON LA CARTA SOCIAL EUROPEA Y EL PROTOCOLO ADICIONAL DE 1988.

1. Ninguna Parte vinculada a la Carta Social Europea o al Protocolo adicional de 5 de mayo de 1988 podrá ratificar, aceptar o aprobar la presente Carta sin considerarse obligada como mínimo por las disposiciones a las que estaba vinculada correspondientes a la Carta Social Europea y, en su caso, al Protocolo adicional.
2. La aceptación de las obligaciones establecidas en cualquier disposición de la presente Carta supondrá que, a partir de la fecha de entrada en vigor de esas obligaciones para la parte afectada, dejará de aplicarse a la misma la disposición correspondiente de la Carta Social Europea y, en su caso, de su Protocolo adicional de 1988 siempre que dicha parte esté vinculada por el primero de los instrumentos citados o por ambos instrumentos.

PARTE IV

ARTÍCULO C. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CONTENIDAS EN LA PRESENTE CARTA

El cumplimiento de las obligaciones jurídicas contenidas en la presente Carta será sometido al mismo control que se aplica a la Carta Social Europea.

ARTÍCULO D. QUEJAS COLECTIVAS

1. Las disposiciones del Protocolo adicional a la Carta Social Europea que establece un procedimiento de quejas colectivas seguirán vigentes respecto a las disposiciones derivadas de la aplicación de la presente Carta para los Estados que hayan ratificado dicho Protocolo.

2. Todo Estado que no esté vinculado por el Protocolo adicional a la Carta Social Europea que establece un procedimiento de quejas colectivas podrá, en el momento de depositar su instrumento de ratificación o aprobación de la presente Carta o en cualquier otro momento posterior, declarar por notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa que acepta el control de las obligaciones derivadas de la presente Carta de acuerdo con el procedimiento previsto en dicho Protocolo.

PARTE V

ARTÍCULO E. NO DISCRIMINACIÓN

El disfrute de los derechos reconocidos en la presente Carta deberá ser garantizado sin discriminación alguna basada en circunstancias como la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o cualquier otra opinión, el origen nacional o social, la salud, la pertenencia a una minoría étnica, el nacimiento o cualquier otra condición.

ARTÍCULO F. SUSPENSIÓN DE OBLIGACIONES EN CASO DE GUERRA O DE PELIGRO PÚBLICO

1. En caso de guerra o de otro peligro público que amenace la vida de la nación, toda Parte podrá tomar medidas que dejen en suspenso las obligaciones previstas en la presente Carta, dichas medidas deben ser estrictamente proporcionales a la gravedad de la situación y no estar en contradicción con el resto de las obligaciones dimanantes del Derecho Internacional.
2. Toda Parte que haya utilizado este derecho a dejar en suspenso las obligaciones de la Carta informará plenamente al Secretario General del Consejo de Europa, dentro de un plazo razonable, sobre las medidas adoptadas y los motivos que las hayan inspirado. Igualmente informará al Secretario General sobre la fecha en la que tales medidas hayan dejado de surtir efectos y en la que las disposiciones de la carta por dicha parte aceptadas reciban de nuevo plena aplicación.

ARTÍCULO G. RESTRICCIONES

1. Los derechos y principios enunciados en la Parte I, una vez llevados a la práctica, así como su ejercicio efectivo con arreglo a lo dispuesto en la Parte II, no podrán ser objeto de restricciones o limitaciones que no estén especificadas en las Partes I y II, salvo las establecidas por la ley y que sean necesarias en una sociedad democrática para garantizar el respeto de los derechos y las libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres.
2. Las restricciones permitidas en virtud de la presente Carta a los derechos y obligaciones reconocidos en ella no podrán ser aplicados con una finalidad distinta de aquella para la que han sido previstas.

ARTÍCULO H. RELACIONES ENTRE LA CARTA Y EL DERECHO INTERNO A LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

Las disposiciones de la presente Carta no afectará a las disposiciones de Derecho interno ni a las de los Tratados, Convenios o Acuerdos bilaterales o multilaterales que estén vigentes o puedan entrar en vigor y conforme a los cuales se concediere un trato más favorable a las personas protegidas.

ARTÍCULO I. INSTRUMENTACIÓN DE LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS

1. Sin perjuicio de los medios de aplicación previstos en aquellos artículos, las disposiciones correspondientes a los artículos 1 a 31 de la parte II de la presente Carta serán instrumentadas por:
 - a. Leyes o reglamentos
 - b. Acuerdos suscritos entre empleadores u organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores.
 - c. La combinación de esos dos métodos.
 - d. Otros medios apropiados
2. Las obligaciones derivadas de los párrafos 1,2,3,4,5 y 7 del artículo 2, de los párrafos 4, 6 y 7 del artículo 7, de los párrafos 1, 2, 3 y 5 del artículo 10 y de los artículos 21 y 22 de la parte II del presente Carta se considerarán cumplidos desde el momento en que esas disposiciones sean aplicadas, de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, a la gran mayoría de los trabajadores interesados.

ARTÍCULO J. ENMIENDAS

1. Toda enmienda a las partes I y II de la presente Carta destinada a ampliar los derechos garantizados por la presente Carta y toda enmienda a las partes III y IV, propuesta por una Parte o por el Comité Gubernamental, será comunicada al Secretario General del Consejo de Europa y remitida por el Secretario General a las Partes

de la presente Carta.

2. Toda enmienda propuesta de conformidad con las disposiciones del párrafo precedente será examinada por el Comité Gubernamental que someterá el texto adoptado al Consejo de Ministros para su aprobación tras consulta a la Asamblea Parlamentaria. Después de su aprobación por el Consejo de Ministros, ese texto se remitirá a las Partes para su aceptación.

3. Toda enmienda a la parte I y II de la presente Carta entrará en vigor, respecto a las Partes que la hayan aceptado, el primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha en que tres partes hayan notificado su aceptación al Secretario General.

Para cualquiera de las Partes que la acepte posteriormente, la enmienda entrará en vigor el primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha en que dicha Parte haya notificado su aceptación al Secretario General.

4. Toda enmienda a las partes III y VI de la presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha en que dicha Parte haya notificado su aceptación al Secretario General.

PARTE VI

ARTÍCULO K. FIRMA, RATIFICACIÓN Y ENTRADA EN VIGOR.

1. La presente Carta estará abierta a la firma de los Estados miembros del Consejo de Europa. Estará sometida a ratificación, aceptación o aprobación. Los instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación serán depositados ante el Secretario General del Consejo de Europa.

2. La presente Carta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha en que tres Estados miembros del Consejo de Europa hayan manifestado su voluntad de vincularse a la presente Carta, de conformidad con el párrafo precedente.

3. Para cualquier Estado miembro que manifieste con posterioridad su voluntad de vincularse a la presente Carta, ésta entrará en vigor el primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha en que se haya depositado el instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

ARTÍCULO L. APLICACIÓN TERRITORIAL

La presente Carta se aplicará al territorio metropolitano de cada Parte. Todo signatario, en el momento de la firma o en el del depósito de su instrumento de ratificación, de aceptación o aprobación, podrá especificar mediante una declaración dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, el territorio que haya de considerarse a este efecto como su territorio metropolitano.

2. Todo signatario, en el momento de la firma o en el momento del depósito del instrumento de ratificación, aceptación o aprobación de la presente Carta, o en cualquier momento posterior podrá declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que la Carta en su totalidad o en parte, se aplicará a uno o más territorios no metropolitanos designados en dicha declaración, cuyas relaciones internacionales tenga a su cargo o respecto de las cuales asuma sus responsabilidades internacionales. En la Declaración especificará los artículos o párrafos de la parte II de la Carta que acepta como obligatorios respecto a cada uno de los territorios designados en ella.

3. La Carta se aplicará al territorio o territorios designados en la Declaración mencionada en el párrafo precedente a partir del primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha de recepción de dicha declaración por el Secretario General.

4. En cualquier momento posterior, toda Parte Contratante podrá declarar, mediante notificación dirigida al Secretario General del Consejo de Europa, que, en lo referente a uno o varios de los territorios a los cuales se aplica la Carta en virtud del párrafo 2 del presente artículo, dicha Parte acepta como obligatorio cualquier artículo o párrafo numerado que hasta entonces no había aceptado con respecto a ese territorio o territorios. Estos compromisos contraídos posteriormente se considerarán como parte integrante de la declaración original respecto al territorio de que se trate y surtirán los mismos efectos a partir del primer día del mes siguiente al vencimiento del plazo de un mes posterior a la fecha de recepción de la notificación por el Secretario General.

ARTÍCULO M. DENUNCIA

1. Ninguna Parte podrá denunciar la presente Carta hasta que haya transcurrido un período de 5 años desde la fecha en que la Carta entró en vigor para dicha Parte ni antes de que haya concluido cualquier otro período ulterior de 2 años, y, en uno y otro caso, lo notificará con una antelación de 6 meses al Secretario General del Consejo de Europa, quien informará al respecto a las restantes Partes.

2. De conformidad con las disposiciones contenidas en el párrafo precedente, toda Parte podrá denunciar cualquier

artículo o párrafo de la parte II de la Carta que hubiere aceptado, siempre que el número de artículos o párrafos que dicha Parte siga obligada a cumplir no sea inferior a 16, en el primer caso, y 63, en el segundo, y que esos artículos o párrafos sigan incluyendo los artículos elegidos por dicha Parte entre los que son objeto de una referencia especial en el artículo A, párrafo 1, apartado b).

3. Toda Parte podrá denunciar la presente Carta o cualquier artículo o párrafo de su parte II, conforme a las condiciones previstas en el párrafo 1 del presente artículo, en lo referente a cualquier territorio al cual se aplique la Carta en virtud de una declaración hecha con arreglo al párrafo 2 del artículo L

ARTÍCULO N. ANEXO.

El anexo a la presente Carta forma parte integrante de la misma.

ARTÍCULO O. NOTIFICACIONES

El Secretario General del Consejo de Europa notificará a los Estados miembros del Consejo y al director General de la Oficina Internacional del Trabajo:

- a. Toda firma.
- b. El depósito de todo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.
- c. Toda fecha de entrada en vigor de la presente Carta conforme al artículo K.
- d. Toda declaración en aplicación de los artículos A, párrafos 2 y 3, D, párrafos 1 y 2, F párrafo 2 y L, párrafos 1,2,3 y 4.
- e. Toda enmienda conforme al artículo J, f. Toda denuncia conforme al artículo M.
- g. Cualquier otro acto, notificación o comunicación relacionados con la presente Carta.

En fe de lo cual, los abajo firmantes, debidamente autorizados para ello, firman la presente Carta revisada.

Hecho en Estrasburgo el 3 de mayo de 1996, en francés y en inglés, siendo ambos textos igualmente auténticos, en un único ejemplar que será depositado en los archivos del Consejo de Europa. El Secretario General del Consejo de Europa remitirá copias certificadas conformes a cada uno de los Estados miembros del Consejo de Europa y al Director de la Oficina Internacional del Trabajo.

ANEXO A LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA

ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LA CARTA SOCIAL EUROPEA REVISADA EN LO QUE SE REFIERE A LAS PERSONAS PROTEGIDAS.

1. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12, párrafo 4, en el artículo 13, párrafo 4, las personas a que se refieren los artículos 1 a 17 y **20 a 31** sólo comprenden a los extranjeros que, siendo subditos de otras **Partes**, residan legalmente o trabajen regularmente dentro del territorio de la **Parte** interesada, entendiéndose que los artículos precitados se interpretarán a la luz de las disposiciones contenidas en los artículos 18 y 19.

Esta interpretación no excluye la extensión de derechos análogos a otras personas por una **Parte** cualquiera.

2. Cada **Parte** concederá a los refugiados que respondan a la definición de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 relativa al Estatuto de los Refugiados y el **Protocolo del 31 de enero de 1967**, y que residan regularmente en su territorio, el trato más favorable posible y, en cualquier caso, no menos favorable que el que dicha Parte se haya obligado a aplicar en virtud de la Convención de 1951 y de cualesquiera otros acuerdos internacionales vigentes aplicables a esos refugiados.

3. Cada **Parte** concederá a los apátridas que respondan a la definición de la Convención de Nueva York del 28 de Septiembre de 1954 relativa al estatuto de los apátridas, que residan regularmente en su territorio, el trato más favorable posible, en cualquier caso, no menos favorable que el que se obliga a otorgar de acuerdo con aquel instrumento y con cualquier otro acuerdo internacional existente y aplicable a los citados apátridas.

PARTE I, PÁRRAFO 18 Y PARTE II, ARTICULO 18, PÁRRAFO 1

Se entiende que estas disposiciones no se refieren a la entrada en los territorios de las **Partes** y no afectan a las disposiciones de la Convención europea de Establecimiento firmada en París el 13 de diciembre de 1955.

PARTE II

ARTÍCULO 1, PÁRRAFO 2.

Esta disposición no deberá interpretarse en el sentido de que prohíba o autorice cualesquiera cláusulas o prácticas de seguridad sindical.

ARTÍCULO 2, PÁRRAFO 6.

Las Partes podrán establecer que esta disposición no sea aplicada:

- a. A los trabajadores que tengan un contrato o una relación laboral cuya duración total no exceda de un mes y/o cuya jornada semanal no exceda de ocho horas.
- b. A los supuestos en que el contrato o la relación laboral tenga naturaleza esporádica y/o específica, siempre que, en estos casos, existan razones objetivas que justifiquen la no aplicación.

ARTÍCULO 3, PÁRRAFO 4.

Se entiende que para el cumplimiento de esta disposición las prestaciones, organización y condiciones de funcionamiento de los servicios deberán ser determinadas por las Leyes o Reglamentos nacionales, los convenios colectivos o por cualquier otra fórmula adaptada a las condiciones nacionales.

ARTÍCULO 4, PÁRRAFO 4.

Esta disposición se interpretará en el sentido de que no prohíbe un despido inmediato en caso de infracción grave.

ARTÍCULO 4, PÁRRAFO 5.

Se entiende que una **Parte** puede asumir la obligación que se establece en este párrafo si están prohibidas las retenciones sobre los salarios para la gran mayoría de los trabajadores, bien sea en virtud de la Ley o de Convenios Colectivos o Laudos arbitrales, sin más excepciones que las referentes a personas no objeto de los mismos.

ARTÍCULO 6, PÁRRAFO 4.

Se entiende que cada **Parte** podrá regular en lo que a ella le concierne, el ejercicio del derecho de huelga por ley, siempre que cualquier otra restricción a ese derecho pueda justificarse conforme a los términos del artículo G.

ARTÍCULO 7, PÁRRAFO 2.

La presente disposición no impide que las Partes puedan establecer por Ley la posibilidad de que, los jóvenes que aún no hayan alcanzado la edad mínima señalada, pueden realizar los trabajos estrictamente necesarios para su formación profesional siempre que dichos trabajos se presten bajo control de personal competente autorizado y que la seguridad y la protección de la salud de los jóvenes en el trabajo estén garantizadas.

ARTÍCULO 7, PÁRRAFO 8.

Se entiende que una Parte habrá cumplido la obligación que se establece en este párrafo si se atiene a su espíritu disponiendo en su legislación que la gran mayoría de los menores de 18 años no serán empleados en trabajos nocturnos.

ARTÍCULO 8, PÁRRAFO 2.

Esta disposición no deberá interpretarse como una prohibición de carácter absoluto. Podrán establecerse excepciones, por ejemplo, para los supuestos siguientes:

- a. Si la trabajadora ha cometido una falta que justifique la extinción de su contrato*
- b. Si la empresa en cuestión cesa en su actividad.
- c. Si se ha cumplido el término previsto en el contrato.

ARTÍCULO 12, PÁRRAFO 4.

Las palabras "sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos", que figuran en la introducción a ese párrafo, serán interpretadas en el sentido de que si se trata de prestaciones que existan independientemente de un sistema contributivo, la Parte podrá exigir que se cumpla un período obligatorio de residencia antes de conceder esas prestaciones a los nacionales de otras Partes.

ARTÍCULO 13, PÁRRAFO 4.

Los Gobiernos que no sean Parte en el Convenio Europeo de Asistencia Social y Médica podrán ratificar la Carta Social en lo referente a este párrafo, siempre que concedan a los nacionales de las otras Partes un trato conforme a las disposiciones del citado convenio.

ARTÍCULO 16

Se entiende que la protección establecida por esta disposición comprende a las familias monoparentales.

ARTÍCULO 17.

Se entiende que esta disposición es aplicable a todas las personas hasta la edad de 18 años, salvo que exista una ley anterior aplicable a la mayoría de los jóvenes, sin perjuicio de otras disposiciones específicas previstas por la Carta, concretamente el artículo 7.

Esto no supone la obligación de garantizar la enseñanza obligatoria hasta la edad mencionada.

ARTÍCULO 19. PÁRRAFO 6.

A los efectos de aplicar la presente disposición se entiende por "familia del trabajador migrante" al menos el cónyuge del trabajador y sus hijos solteros, al menos mientras sean considerados como menores por la legislación correspondiente del Estado receptor y vivan a cargo del trabajador.

ARTÍCULO 20.

1. Se entiende que las materias de Seguridad Social, así como las disposiciones relativas al desempleo, a la vejez y a las prestaciones de supervivientes, podrían quedar excluidas del campo de aplicación de este artículo.
2. No se considerarán como discriminaciones en los términos del presente artículo las disposiciones relativas a la protección de la mujer, especialmente en lo que se refiere al embarazo, parto y período posnatal.
3. El presente artículo no debe impedir la adopción de medidas específicas para impedir las desigualdades de hecho.
4. Podrían ser excluidas del campo de aplicación del presente artículo, o de algunas de sus disposiciones, las actividades profesionales que, por razón de su naturaleza o las condiciones de su ejercicio, únicamente deban ser encomendadas a personas de un sexo determinado. Esta disposición no supone que las Partes estén obligadas a elaborar una lista de actividades profesionales que, por razón de su naturaleza o las condiciones de

su ejercicio, únicamente deban ser encomendadas a trabajadores de un sexo determinado.

ARTÍCULO 21 Y 22

1. A los efectos de la aplicación de estos artículos, los términos "representantes de los trabajadores" designan a las personas reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacionales.
2. Los términos "la legislación y la práctica nacionales" comprenden; según el caso, tanto las Leyes, los Reglamentos y los convenios colectivos, como otros acuerdos entre empleadores y representantes de los trabajadores, los usos y las decisiones judiciales pertinentes.
3. A los efectos de aplicación de estos artículos, el término "empresa" debe interpretarse como el conjunto de elementos materiales e inmateriales, con o sin personalidad jurídica, destinado a la producción de bienes o a la prestación de servicios, para obtener beneficios y con autonomía para decidir su política comercial»
4. Se entiende que las comunidades religiosas y sus instituciones pueden excluirse de la aplicación de estos artículos aún cuando estas instituciones son "empresas" en el sentido del párrafo 3. Los establecimientos que desarrollan actividades inspiradas en ciertas ideas o guiados por ciertos conceptos morales, ideas y conceptos protegidos por la legislación nacional, pueden excluirse de la aplicación de éstos artículos en la medida necesaria para salvaguardar la orientación de la institución.
5. Se entiende que, cuando en un Estado los derechos enunciados en los presentes artículos son ejercidos en los diversos establecimientos de la empresa, deberá considerarse que la parte afectada cumple las obligaciones derivadas de estas disposiciones.
6. Las Partes podrán excluir del campo de aplicación de los presentes artículos a las empresas cuya plantilla no alcance a un número determinado de trabajadores de acuerdo con la legislación y práctica nacionales.

ARTÍCULO 22.

1. Esta disposición no afecta a las facultades y obligaciones de los Estados en materia de adopción de reglamentos sobre la higiene y la seguridad en el lugar de trabajo, ni a las competencias y responsabilidades de las organizaciones encargadas de supervisar su aplicación.
2. Los términos "servicios e instalaciones sociales y socioculturales" se entienden como los servicios e instalaciones de naturaleza social y/o cultural que algunas empresas ponen a disposición de sus trabajadores tales como asistencia social, campos de deportes, salas maternas, bibliotecas, planes de vacaciones, etc.

ARTÍCULO 22, PÁRRAFO 1

A los efectos de la aplicación de este párrafo, el término "durante el mayor tiempo posible" se refiere a las capacidades físicas, psicológicas e intelectuales de la persona mayor.

ARTÍCULO 24.

1. Se entiende que a los efectos de este artículo, el término "despido" significa resolución de la relación laboral a iniciativa del empresario.
2. Se entiende que este artículo ampara a todos los trabajadores pero una Parte puede .; excluir de parte o toda la protección a las categorías de trabajadores siguientes:
 - a. Los trabajadores con contrato de duración determinada o por obra o servicio determinados.
 - b. Los trabajadores que se hallen en periodo de prueba o con una determinada antigüedad, siempre que ésta sea fijada previamente y de una duración razonable.
 - c. Los trabajadores con contrato esporádico de corta duración.
3. A los efectos de este artículo no se consideran causas justas de despido, específicamente, las siguientes:
 - a. La afiliación a un sindicato o la participación en actividades sindicales fuera de la jornada de trabajo, o, con la autorización del empresario, dentro de la jornada de trabajo.
 - b. El hecho de optar, ejercer o haber ejercido el mandato de representante de los trabajadores.
 - c. El hecho de haber presentado una demanda o haber participado en reclamaciones contra un empresario denunciando violaciones legales o haber presentado un recurso ante las autoridades administrativas competentes.
 - d. La raza, color, sexo, estado civil, responsabilidades familiares, embarazo, religión, opinión política, origen nacional u origen social.
 - e. El permiso por maternidad o permiso parental.
 - f. La baja laboral temporal debida a enfermedad o accidente.

4. Se entiende que la indemnización o cualquier otra compensación adecuada en caso de despido sin causa justa será determinada por Leyes o Reglamentos nacionales, convenios colectivos o por otros medios adaptados a las condiciones nacionales.

ARTÍCULO 25

1. La autoridad competente podrá, de forma excepcional y después de consultar con las organizaciones de empleadores y trabajadores, excluir determinadas categorías de trabajadores de la protección prevista en esta disposición en función de la especial naturaleza de su relación laboral.
2. Se entiende que la definición del término "insolvencia" debe ser determinada por la ley y práctica nacionales.
3. Los créditos de los trabajadores cubiertos por esta disposición incluirán por lo menos:
 - a. Los créditos salariales de los trabajadores referidos a un determinado periodo, no inferior a tres meses en un sistema de privilegio ni ocho de semanas en un sistema de garantía, anteriores a la insolvencia o al cese en el empleo.
 - b. Los créditos de los trabajadores correspondientes a compensaciones salariales por días festivos trabajados durante el año de la insolvencia o el cese en el empleo.
 - c. Los créditos de los trabajadores correspondientes a otros tipos de ausencias remuneradas referidos a un determinado periodo, no inferior a tres meses en un sistema de privilegio ni ocho de semana en un sistema de garantía, anteriores a la insolvencia o al cese en el empleo.
4. Las Leyes y Reglamentos nacionales pueden limitar la protección de los créditos de los trabajadores a una determinada cantidad, que deberá ser de un nivel socialmente aceptable.

ARTÍCULO 26

Se entiende que este artículo no obliga a las Partes a promulgar una legislación.

Se entiende que el párrafo 2 no comprende el acoso sexual.

ARTÍCULO 27

Se entiende que este artículo es aplicable a los trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares respecto a los hijos a su cargo y también respecto a otros miembros de su familia directa que manifiestamente necesitan de su cuidado o apoyo, cuando tales responsabilidades familiares restringen sus posibilidades de preparación, acceso, participación o desarrollo de una actividad económica. Los términos "hijos a cargo" y "otros miembros de su familia directa que manifiestamente necesitan de su cuidado o apoyo" se refieren a las personas definidas como tales por la legislación nacional de la Parte afectada.

ARTÍCULO 28 Y 29

A los efectos de aplicación de estos artículos los términos "representantes de los trabajadores" designan a las personas reconocidas como tales por la legislación o la práctica nacionales.

PARTE III.

Se entiende que la Carta contiene obligaciones jurídicas de carácter internacional, cuya aplicación queda sometida únicamente al control previsto en su parte IV.

ARTÍCULO A, PÁRRAFO 1.

Se entiende que los párrafos numerados pueden comprender artículos que no contengan más que un sólo párrafo.

ARTÍCULO B, PÁRRAFO 2.

A los efectos del párrafo 2 del artículo B, las disposiciones de la Carta revisada corresponden a las disposiciones de la Carta señaladas con el mismo número de artículo o párrafo con la excepción de:

- a. Artículo 3, párrafo 2, de la Carta revisada que corresponde al Artículo 3, párrafos 1 y 3 de la Carta.
- b. Artículo 3, párrafo 3, de la Carta revisada que corresponde al Artículo 3, párrafos 2 y 3 de la Carta.

c. Artículo 10, párrafo 5, de la Carta revisada que corresponde al Artículo 10, párrafo 4, de la Carta.

d. Artículo 17, párrafo í, de la Carta revisada que corresponde a! Artículo 17 de la Carta.

PARTE V

ARTÍCULO E

Un tratamiento distinto basado en una justificación objetiva y razonable no se considerará discriminado.

ARTÍCULO F

La expresión "en caso de guerra o de peligro públicos" se entenderá que abarca también la amenaza de guerra.

ARTÍCULO I

Se entiende que los trabajadores excluidos según los Artículos 21 y 22 del Anexo no deben tenerse en cuenta para determinar el número de trabajadores afectados.

ARTÍCULO J

El término "enmienda" también se refiere a la inclusión de nuevos artículos en la Carta.

ANEXO 2

Carta Comunitaria de los Derechos Sociales fundamentales de los Trabajadores (1989)

LOS JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA, REUNIDOS EN Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989.

Considerando que los miembros han convenido, de conformidad con el artículo 117 del Tratado CEE, en la necesidad de fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, permitiendo su equiparación por la vía del progreso;

Considerando que, en la línea de las conclusiones de los Consejos Europeos de Hannover y de Rodas, el Consejo Europeo de Madrid estimó que, en el marco de la construcción del mercado único europeo, es conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente deben ser desarrollados en forma equilibrada;

Considerando las Resoluciones del Parlamento Europeo de 15 de marzo de 1989, de 14 de septiembre de 1989 y de 22 de noviembre de 1989, así como el dictamen del Comité Económico y Social de 22 de enero de 1989.

Considerando que la realización del mercado interior constituye el medio más eficaz para la creación de empleo y para garantizar el máximo bienestar en la Comunidad; que el desarrollo y la creación de empleo deben ser la primera prioridad en la realización del mercado interior; que corresponde a la Comunidad hacer frente a los desafíos del futuro en el plano de la competitividad económica, teniendo en cuenta, en particular, los desequilibrios regionales;

Considerando que el consenso social contribuye a reforzar la competitividad de las empresas y de toda la economía, así como a crear empleo; que, por esta razón, es condición esencial para garantizar el desarrollo económico sostenido;

Considerando que la realización del mercado interior debe favorecer la aproximación en el progreso de las condiciones de vida y de trabajo, y la cohesión económica y social de la Comunidad Europea evitando distorsiones de la competencia;

Considerando que la realización del mercado interior debe suponer para los trabajadores de la Comunidad Europea mejoras en el ámbito social y en particular en materia de libre circulación, condiciones de vida y de trabajo, salud y seguridad en el medio de trabajo, protección social, educación y formación:

Considerando que, para garantizar la igualdad de trato es conveniente luchar contra las discriminaciones en todas sus formas, en particular las basadas en el sexo, el color, la raza, y las creencias, y que, con espíritu de solidaridad es importante luchar contra la exclusión social;

Considerando que corresponde a los Estados miembros garantizar que los trabajadores de terceros países y los miembros de su familia que residan legalmente en un Estado miembro de la Comunidad pueden beneficiarse en sus condiciones de vida y de trabajo, de un trato comparable al que reciben los trabajadores de dicho Estado miembro;

Considerando que conviene inspirarse en los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo y en la Carta Social Europea del Consejo de Europa;

Considerando que el Tratado, modificado por el Acta Única Europea, contiene disposiciones que establecen las competencias de la Comunidad relativas señaladamente a la libre circulación de los trabajadores (art. 7 y 48 a 51), a la libertad de establecimiento (art. 52 a 58), al ámbito social en las condiciones prevista en los artículos 117 a 122 –en particular en lo que se refiere a la mejora de la seguridad y la salud en el medio de trabajo (art. 118 A), desarrollo del diálogo entre los interlocutores sociales a nivel europeo (art. 118 B), igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo (art. 119), a los principios generales para la ejecución de una política común de formación profesional (art. 128), a la cohesión económica y social (art. 130 A a 130 E) y, de manera más general, a la aproximación de las legislaciones (art. 100, art. 100 A y art. 235); que la aplicación de la Carta no puede tener como consecuencia una ampliación de las competencias de la Comunidad definidas por los Tratados;

Considerando que la presente Carta tiene por objeto, por una parte, consagrar los progresos realizados en el ámbito social, por la acción de los Estados miembros, de los interlocutores sociales y de la Comunidad;

Considerando que, por otra parte, tiene por objeto afirmar de forma solemne que la aplicación del Acta Única debe tomar plenamente en consideración la dimensión social de la Comunidad y que, en el contexto, es necesario garantizar en los niveles adecuados el desarrollo de los derechos sociales de los trabajadores de la Comunidad Europea, en particular de los trabajadores por cuenta ajena y de los trabajadores por cuenta propia;

Considerando que, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Madrid, deben establecerse claramente las funciones respectivas de las normas comunitarias, de las legislaciones nacionales y de las relaciones convencionales;

Considerando que en virtud del principio de subsidiariedad las iniciativas que haya que tomar par la aplicación de estos derechos sociales corresponden a los Estados miembros y a las entidades que los constituyen y, en el marco de sus competencias, son responsabilidad de la Comunidad Europea; que esta aplicación puede revestirse la forma de leyes, de convenios colectivos o de prácticas existentes en os distintos niveles adecuados y que requieren, en numerosos ámbitos, la participación activa de los interlocutores sociales;

Considerando que la proclamación solemne de los derechos sociales fundamentales a nivel de la Comunidad Europea no puede justificar, en el momento de su aplicación, ninguna regresión con respecto a la situación actualmente existente en cada Estado miembro,

HAN ADOPTADO LA DECLARACIÓN SIGUIENTE QUE CONSTITUYE LA “CARTA COMUNITARIA DE LOS DERECHOS SOCIALES FUNDAMENTALES DE LOS TRABAJADORES”:

TITULO PRIMERO

Derechos sociales fundamentales de los trabajadores

Libre circulación

1. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a la libre circulación en todo el territorio de la Comunidad, sin perjuicio de las limitaciones justificadas por razones de orden público, de seguridad pública y de salud pública.

2. El derecho a la libre circulación permite a cualquier trabajador ejercer cualquier profesión u oficio en la Comunidad, en condiciones de igualdad de trato para el acceso al trabajo, las condiciones de trabajo, así como la protección social del país de acogida.

3. El derecho a la libre circulación implica asimismo:

- la armonización de las condiciones de residencia en todos los Estados miembros, en particular para la reunificación familiar;
- a supresión de los obstáculos que resulten del no reconocimiento de títulos o de cualificaciones profesionales equivalentes;
- la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores fronterizos.

Empleo y remuneración

4. Toda persona tiene derecho a la libertad de elección y de ejercicio de una profesión, con arreglo a las disposiciones que rigen cada profesión.

5. Todo empleo debe ser justamente remunerado.

A tal fin conviene que, con arreglo a las prácticas nacionales,

- se garantice a los trabajadores una remuneración equitativa, es decir, que sea suficiente para proporcionarle un nivel de vida digno;
- se garantice a los trabajadores sujetos a un régimen de trabajo distinto del contrato de trabajo a tiempo completo y por tiempo indefinido un salario de referencia equitativo;
- los salarios sólo pueden ser retenidos, embargados o cedidos con arreglo a las disposiciones nacionales; estas disposiciones deberán prever medidas que garanticen al trabajador la conservación de los medios necesarios para su sustento y el de su familia)

6. Toda persona debe poder beneficiarse gratuitamente de los servicios públicos de colocación.

Mejora de las condiciones de vida y de trabajo

7. La realización del mercado interior debe conducir a una mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores en la Comunidad Europea. Este proceso se efectuará mediante la aproximación, por la vía del progreso, de dichas condiciones, en particular en lo que respecta a la duración y distribución del tiempo de trabajo y las formas de trabajo distintas del trabajo por tiempo indefinido, como el trabajo de duración determinada, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo interino y el trabajo de temporada.

Esta mejora deberá permitir, igualmente, desarrollar, cuando sea necesario, ciertos aspectos de la reglamentación laboral, como los procedimientos de despido colectivo o los referentes a las quiebras.

8. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho al descanso semanal y a unas vacaciones anuales pagadas, cuya duración, en uno y otro caso, deberá aproximarse por la vía del progreso, de conformidad con las prácticas nacionales.

9. Todo asalariado de la Comunidad Europea tiene derecho a que se definan sus condiciones de trabajo por ley, por un convenio colectivo o por un contrato de trabajo según las modalidades propias de cada país.

Protección social

Con arreglo a las modalidades propias de cada país.

10. Todo trabajador de la Comunidad Europea tiene derecho a una protección social adecuada y, sea cual fuere su estatuto y sea cual fuere la dimensión de la empresa en que trabaja, debe beneficiarse de niveles de prestaciones de Seguridad Social de nivel suficiente.

Las personas que estén excluidas del mercado de trabajo, ya sea por no haber podido acceder a él, ya por no haber podido reinsertarse en el mismo, y que no dispongan de medios de subsistencia, deben poder beneficiarse de prestaciones y de recursos suficientes adaptados a su situación personal.

Libertad de asociación y negociación colectiva

11. Los empresarios y trabajadores de la Comunidad Europea tienen derecho a asociarse libremente a fin de constituir organizaciones profesionales o sindicales de su elección para defender sus intereses económicos y sociales.

Todo empresario y todo trabajador tiene derecho a adherirse libremente o a no adherirse a tales organizaciones, sin que de ello pueda derivarse ningún perjuicio, personal o profesional para el interesado.

12. Los empresarios o las organizaciones de empresarios, por una parte, y las organizaciones de trabajadores, por otra parte, tienen derecho, en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales, a negociar y celebrar convenios colectivos.

El diálogo entre interlocutores sociales a escala europea, que debe desarrollarse, puede conducir, si éstos lo consideran deseable, a que se establezcan relaciones convencionales, en particular a nivel interprofesional y sectorial.

13. El derecho a recurrir, en caso de conflicto de intereses, a acciones colectivas, incluye el derecho a huelga, sin perjuicio de las obligaciones resultantes de las reglamentaciones nacionales y de los convenios colectivos.

Para facilitar la resolución de los conflictos laborales, es conveniente favorecer, de conformidad con las prácticas nacionales, la creación y utilización, en los niveles apropiados, de procedimientos de conciliación, mediación y arbitraje.

14. El ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros determinará en qué condiciones y en qué medida los derechos contemplados en los artículos 11 a 13 son aplicables a las fuerzas armadas, a la policía y a la función pública.

Formación profesional

15. Todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder tener acceso a la formación profesional y poder beneficiarse de la misma a lo largo de su vida activa. En las condiciones de acceso a dicha formación no podrá darse ninguna discriminación basada en la nacionalidad.

Las autoridades públicas competentes, las empresas o los interlocutores sociales, cada uno en el ámbito de su competencia, deberían establecer los mecanismos de formación continua y permanente que permitan a toda persona reciclarse, en particular mediante permisos de formación, perfeccionarse y adquirir nuevos conocimientos, teniendo en cuenta, particularmente, la evolución técnica.

Igualdad de trato entre hombres y mujeres

16. Debe garantizarse la igualdad de trato entre hombres y mujeres. Debe desarrollarse la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

A tal fin, conviene intensificar, dondequiera que ello sea necesario, las acciones destinadas a garantizar la realización de la igualdad entre hombre y mujeres, en particular para el acceso al empleo, la retribución, las condiciones de trabajo, la protección social, la educación, la formación profesional y la evolución de la carrera profesional

Conviene, asimismo, desarrollar medidas que permitan a hombres y mujeres compaginar más fácilmente sus obligaciones profesionales y familiares.

Información, consulta y participación de los trabajadores

17. La información, la consulta y la participación de los trabajadores deben desarrollarse según mecanismos adecuados y teniendo en cuenta las prácticas vigentes en los diferentes Estados miembros.

Ello es especialmente aplicable en aquellas empresas o grupos de empresas que tengan establecimientos o empresas situados en varios Estados miembros de la Comunidad Europea.

18. Esa información, esa consulta y esa participación deben llevarse a cabo en el momento oportuno, y en particular en los casos siguientes:

- cuando se introduzcan en las empresas cambios tecnológicos que afecten de forma importante a los trabajadores en lo que se refiere a sus condiciones de trabajo y a la organización del trabajo;
- cuando se produzcan reestructuraciones o fusiones de empresas que afecten al empleo de los trabajadores;
- con motivo de procedimientos de despido colectivo;
- cuando haya trabajadores, en particular trabajadores transfronterizos, afectados por políticas de empleo llevadas a cabo por las empresas en que trabajan.

Protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo

19. Todo trabajador debe disfrutar en su medio de trabajo de condiciones satisfactorias de protección de su salud y de su seguridad. Deben adoptarse medidas adecuadas para proseguir la armonización en el progreso de las condiciones existentes en este campo.

Estas medidas deberán tener en cuenta, en particular, la necesidad de formación, información, consulta y participación equilibrada de los trabajadores en lo que se refiere a los riesgos a los que estén expuestos y a las medidas que se adopten para eliminar o reducir esos riesgos.

Las disposiciones relativas a la realización del mercado interior deben contribuir a dicha protección.

Protección de los niños y de los adolescentes

20. Sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes, en especial las que, mediante la formación, garanticen su inserción profesional, y salvo excepciones circunscritas a algunos trabajos ligeros, la edad mínima de admisión al trabajo no debe ser inferior a quince años.

21. Todo joven que ejerza un empleo debe percibir una retribución equitativa de conformidad con las prácticas nacionales.

22. Deben adoptarse las medidas necesarias para adecuar las normas del Derecho laboral aplicables a los jóvenes trabajadores para que satisfagan las exigencias de su desarrollo y las necesidades de su formación profesional y su acceso al empleo.

Debe limitarse, en particular, la duración del trabajo de los trabajadores menores de dieciocho años -sin que pueda eludirse esta limitación recurriendo a horas extraordinarias-, prohibiéndose el trabajo nocturno, con excepción de algunos empleos establecidos por las legislaciones o las normativas nacionales.

23. Los jóvenes deben poder beneficiarse, al final de la escolaridad obligatoria, de una formación profesional inicial de duración suficiente para que puedan adaptarse a las exigencias de su futura vida profesional; esta formación debería tener lugar, para los jóvenes trabajadores, durante la jornada de trabajo.

Personas de avanzada edad

De acuerdo con las modalidades de cada país:

24. Al llegar a la jubilación todo trabajador de la Comunidad Europea debe poder disfrutar de recursos que le garanticen un nivel de vida digno.

25. Toda persona, que haya alcanzado la edad de la jubilación, pero que no tenga derecho a pensión y que no tenga otros medios de subsistencia, debe poder disfrutar de recursos suficientes y de una asistencia social y médica adaptadas a sus necesidades específicas.

Minusválidos

26. Todo minusválido, cualesquiera que sean el origen y la naturaleza de su minusvalía, debe poder beneficiarse de medidas adicionales concretas encaminadas a favorecer su integración profesional y social.

Estas medidas de mejora deben referirse, en particular, según las capacidades de los interesados, a la formación profesional, la ergonomía, la accesibilidad, la movilidad, los medios de transporte y la vivienda.

TITULO II

Aplicación de la Carta

27. La garantía de los derechos sociales fundamentales de la presente Carta, así como la aplicación de las medidas sociales indispensables para el buen funcionamiento del mercado interior en el marco de una estrategia de cohesión económica y social, competen a los Estados miembros de conformidad con las respectivas prácticas nacionales, en particular por vía legislativa y por vía de convenios colectivos.

28. El Consejo Europeo invita a la Comisión a que presente cuanto antes las iniciativas que entren dentro del marco de sus competencias previstas en los Tratados con vista a la adopción de instrumentos jurídicos para la aplicación efectiva a medida que se avanza en la realización del mercado interior, de aquellos derechos que entren dentro del marco de competencias de la Comunidad.

29. La Comisión elaborará cada año, durante el último trimestre, un informe sobre la aplicación de la Carta por parte de los Estados miembros y de la Comunidad Europea.

30 El informe de la Comisión se transmitirá al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social.

ANEXO 3

PROTOCOLO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL*

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

COMPROBANDO que once Estados miembros, es decir, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países bajos y la República Portuguesa, desean proseguir en la vía trazada por la Carta social de 1989; que a tal fin han adoptado un Acuerdo entre ellos; que dicho Acuerdo se incorporará como Anexo al presente Protocolo; que el presente Protocolo y el Acuerdo mencionado se entienden sin perjuicio de lo dispuesto en el Capítulo del Tratado relativo a la política social y cuyas disposiciones constituyen parte integrante del acervo comunitario;

1. Convienen en autorizar a estos once Estados miembros a que recurran a las

instituciones, procedimientos y mecanismos del Tratado a fin de adoptar entre ellos y aplicar, en la medida en que les afecten, los actos y las decisiones necesarios para poner en práctica el Acuerdo antes mencionado.

2. El Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no participará en las deliberaciones y en la adopción por el Consejo de las propuestas de la Comisión fundadas en el presente Protocolo y en el Acuerdo antes mencionado.

No obstante lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 148 del Tratado, los actos del Consejo que se aprueben con arreglo al presente Protocolo y que deban adoptarse por mayoría cualificada, se adoptarán siempre que hayan obtenido al menos 44 votos. Será necesaria la unanimidad de todos los miembros del Consejo, a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, para los actos del Consejo que deban adoptarse por unanimidad y para los que constituyan una modificación de la propuesta de la Comisión.

Los actos adoptados por el Consejo y las repercusiones financieras que de ellos se deriven para las Instituciones, salvo los gastos administrativos, no serán aplicables al Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

3. El presente Protocolo se incorporará como Anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

ACUERDO SOBRE LA POLÍTICA SOCIAL CELEBRADO ENTRE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD EUROPEA A EXCEPCIÓN DEL REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE

Las once ALTAS PARTES CONTRATANTES abajo firmantes, es decir, el Reino de Bélgica, el Reino de Dinamarca, la República Federal de Alemania, la República Helénica, el Reino de España, la República Francesa, Irlanda, la República Italiana, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países bajos y la República Portuguesa (denominados en lo sucesivo "los Estados miembros"),

DESEANDO aplicar, a partir del acervo comunitario, la Carta Social de 1989, VISTO el Protocolo relativo a la política social,

HAN CONVENIDO las siguientes disposiciones:

* En: Tratado de la Unión Europea (Firmado en Maastricht el 7 de Febrero de 1992)

Artículo 1

Los objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros son el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, 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. A tal fin, la Comunidad y los Estados miembros emprenderán acciones en las que se tenga en cuenta la diversidad de las prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales, así como la necesidad de mantener la competitividad de la economía de la Comunidad.

Artículo 2

1. Para la consecución de los objetivos del artículo 1, la Comunidad apoyará y completará la acción de los Estados miembros en los siguientes ámbitos:

- la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la salud y la seguridad de los trabajadores;
- la información y la consulta a los trabajadores;
- la igualdad de oportunidades en el mercado laboral y la igualdad de trato en el trabajo entre hombres y mujeres;
- la integración de las personas excluidas del mercado laboral, sin perjuicio de las disposiciones del artículo 127 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante denominado "el Tratado").

2. A tal fin, el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniéndose en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros. Tales directivas evitarán establecer trabas de carácter administrativo, financiero y jurídico que obstaculicen la creación y el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.

El Consejo decidirá con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 189 C del Tratado y previa consulta al Comité Económico y Social.

3. Sin embargo, el Consejo decidirá por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, en los siguientes ámbitos:

- seguridad social y protección social de los trabajadores;
- protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato laboral;
- representación y defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios, incluida la cogestión, sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 6;
- condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Comunidad;
- contribuciones financieras dirigidas al fomento del empleo y a la creación de empleo, sin perjuicio de las disposiciones relativas al Fondo Social Europeo.

4. Todo Estado miembro podrá confiar a los interlocutores sociales, a petición conjunta de estos últimos, la aplicación de las directivas adoptadas en virtud de los apartados 2 y 3.

En tal caso, se asegurará de que, a más tardar en la fecha en la que deba estar transpuesta una directiva con arreglo al artículo 189, los interlocutores sociales hayan establecido, mediante acuerdo, las disposiciones necesarias; el Estado miembro interesado deberá tomar todas las disposiciones necesarias para poder garantizar en todo momento, los resultados fijados por la Directiva citada.

5. Las disposiciones aprobadas en virtud del presente artículo no constituirán un obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de protección más estrictas compatibles con el Tratado.

6. Las disposiciones del presente artículo no se aplicarán a las remuneraciones, al derecho de asociación y sindicación, al derecho de huelga ni al derecho de cierre patronal.

Artículo 3

1. La Comisión tendrá como cometido fomentar la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario y adoptar todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando porque ambas partes reciban un apoyo equilibrado.

2. A tal efecto, antes de presentar propuestas en el ámbito de la política social, la Comisión consultará a los interlocutores sociales sobre la posible orientación de una acción comunitaria.

3. Si, tras la consulta, la Comisión estimase conveniente una acción comunitaria, consultará a los interlocutores sociales sobre el contenido de la propuesta contemplada. Los interlocutores sociales remitirán a la Comisión un dictamen o, en su caso, una recomendación.

4. Con ocasión de dicha consulta, los interlocutores sociales podrán informar a la Comisión sobre su voluntad de iniciar el proceso previsto en el artículo 4. La duración del procedimiento previsto en el presente artículo no podrá exceder de 9 meses, salvo si los interlocutores afectados decidieran prolongarlo de común acuerdo con la Comisión.

Artículo 4

1. El diálogo entre interlocutores sociales en el ámbito comunitario podrá conducir, si éstos lo desean, al establecimiento de relaciones convencionales, acuerdos incluidos.

2. La aplicación de los acuerdos celebrados a nivel comunitario se realizará, ya sea según los procedimientos y prácticas propios de los interlocutores sociales y de los Estados miembros, ya sea, en los ámbitos sujetos al artículo 2 y a petición conjunta de las partes firmantes, sobre la base de una decisión del Consejo adoptada a propuesta de la Comisión.

El Consejo decidirá por mayoría cualificada, a no ser que el acuerdo de que se trate contenga una o más disposiciones relativas a alguno de los ámbitos contemplados en el apartado 3 del artículo 2, en cuyo caso decidirá por unanimidad.

Artículo 5

Con el fin de alcanzar los objetivos expuestos en el artículo 1, y sin perjuicio de las otras disposiciones del Tratado, la Comisión fomentará la colaboración entre los Estados miembros y facilitará la coordinación de sus acciones en los ámbitos de la política social tratados en el presente Acuerdo.

Artículo 6

1. Cada Estado miembro garantizará la aplicación del principio de igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo.

2. Se entiende por retribución, a tenor del presente artículo, el salario o sueldo normal de base o mínimo, y cualesquiera otras gratificaciones satisfechas, directa o indirectamente, en dinero o en especie, por el empresario al trabajador en razón de la relación de trabajo.

La igualdad de retribución, sin discriminación por razón de sexo, significa:

a) que la retribución establecida para un mismo trabajo remunerado por unidad de obra realizada se fija sobre la misma base de una misma unidad de medida,

b) que la retribución establecida para un trabajo remunerado por unidad de tiempo es igual para un mismo puesto de trabajo.

3. El presente artículo no impedirá que cada Estado miembro mantenga o adopte medidas que prevean ventajas concretas destinadas a facilitar a las mujeres el ejercicio de actividades profesionales o a evitar o compensar algún impedimento en sus carreras profesionales:

Artículo 7

La Comisión elaborará un informe anual sobre la evolución en la consecución de los objetivos del artículo 1, que incluirá la situación demográfica en la Comunidad. La Comisión enviará dicho informe al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social.

El Parlamento Europeo podrá invitar a la Comisión a que elabore informes sobre problemas específicos relativos a la situación social.

DECLARACIONES

1. Declaración relativa al apartado 2 del artículo 2

Las once Altas Partes Contratantes toman nota de que durante las discusiones sobre el apartado 2 del artículo 2 del presente Acuerdo, se convino que, al establecer obligaciones mínimas para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, la Comunidad no tiene la intención de establecer respecto de los trabajadores de la pequeña y mediana empresa una discriminación no justificada por las circunstancias.

2. Declaración relativa al apartado 2 del artículo 4

Las once Altas Partes Contratantes declaran que la primera modalidad de aplicación de los acuerdos celebrados entre interlocutores a escala comunitaria (a la que se hace referencia en el apartado 2 del artículo 4) consistirá en desarrollar el contenido de dichos acuerdos mediante negociación colectiva y con arreglo a las normas de cada Estado miembro, y que, por consiguiente, dicha modalidad no implica que los Estados miembros estén obligados a aplicar de forma directa dichos acuerdos o a elaborar normas de transposición de los mismos, ni a modificar la legislación nacional vigente para facilitar su ejecución.

ANEXO 4

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN*

PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y el Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación.

La Unión contribuye a defender y fomentar estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos a escala nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, servicios, mercancías y capitales, así como la libertad de establecimiento.

Para ello es necesario, dándoles mayor proyección mediante una Carta, reforzar la protección de los derechos fundamentales a tenor de la evolución de la sociedad, del progreso social y de los avances científicos y tecnológicos.

La presente Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanan en particular de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. En este contexto, los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros interpretarán la Carta atendiendo debidamente a las explicaciones elaboradas bajo la autoridad del Praesidium de la Convención que redactó la Carta y actualizadas bajo la responsabilidad del Praesidium de la Convención Europea.

El disfrute de tales derechos conlleva responsabilidades y deberes tanto respecto de los demás como de la comunidad humana y de las generaciones futuras.

En consecuencia, la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados a continuación.

* Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, Parte II, Diario Oficial de la Unión Europea, 16 de Diciembre de 2004.

TÍTULO I

DIGNIDAD

Artículo II-61

Dignidad humana

La dignidad humana es inviolable. Será respetada y protegida.

Artículo II-62

Derecho a la vida

1. Toda persona tiene derecho a la vida.
2. Nadie podrá ser condenado a la pena de muerte ni ejecutado.

Artículo II-63

Derecho a la integridad de la persona

1. Toda persona tiene derecho a su integridad física y psíquica.
2. En el marco de la medicina y la biología se respetarán en particular:
 - a) el consentimiento libre e informado de la persona de que se trate, de acuerdo con las modalidades establecidas por la ley;
 - b) la prohibición de las prácticas eugenésicas, en particular las que tienen como finalidad la selección de las personas;
 - c) la prohibición de que el cuerpo humano o partes del mismo en cuanto tales se conviertan en objeto de lucro;
 - d) la prohibición de la donación reproductora de seres humanos.

Artículo II-64

Prohibición de la tortura y de las penas o los tratos inhumanos o degradantes

Nadie podrá ser sometido a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes.

Artículo II-65

Prohibición de la esclavitud y del trabajo forzado

1. Nadie podrá ser sometido a esclavitud o servidumbre.
2. Nadie podrá ser constreñido a realizar un trabajo forzado u obligatorio.

3. Se prohíbe la trata de seres humanos.

TÍTULO II

LIBERTADES

Artículo II-66

Derecho a la libertad y a la seguridad

Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad.

Artículo II-67

Respeto de la vida privada y familiar

Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de sus comunicaciones.

Artículo II-68

Protección de datos de carácter personal

1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan.
2. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que la conciernan y a obtener su rectificación.
3. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.

Artículo II-69

Derecho a contraer matrimonio y derecho a fundar una familia

Se garantizan el derecho a contraer matrimonio y el derecho a fundar una familia según las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Artículo II-70

Libertad de pensamiento, de conciencia y de religión

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión. Este derecho implica la libertad de cambiar de religión o de convicciones, así como la libertad de manifestar su religión o sus convicciones individual o colectivamente, en público o en privado, a través del culto, la enseñanza, las prácticas y la observancia de los ritos.

2. Se reconoce el derecho a la objeción de conciencia de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio.

Artículo II-71

Libertad de expresión y de información

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras.
2. Se respetan la libertad de los medios de comunicación y su pluralismo.

Artículo II-72

Libertad de reunión y de asociación

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación en todos los niveles, especialmente en los ámbitos político, sindical y cívico, lo que supone el derecho de toda persona a fundar con otros sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses.
2. Los partidos políticos a escala de la Unión contribuyen a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión.

Artículo II-73

Libertad de las artes y de las ciencias

Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra.

Artículo II-74

Derecho a la educación

1. Toda persona tiene derecho a la educación y al acceso a la formación profesional y permanente.
2. Este derecho incluye la facultad de recibir gratuitamente la enseñanza obligatoria.
3. Se respetan, de acuerdo con las leyes nacionales que regulen su ejercicio, la libertad de creación de centros docentes dentro del respeto de los principios democráticos, así como el derecho de los padres a garantizar la educación y la enseñanza de sus hijos conforme a sus convicciones religiosas, filosóficas y pedagógicas.

Artículo II-75

Libertad profesional y derecho a trabajar

1. Toda persona tiene derecho a trabajar y a ejercer una profesión libremente elegida o aceptada.
2. Todo ciudadano de la Unión tiene libertad para buscar un empleo, trabajar, establecerse o prestar servicios en cualquier Estado miembro.

3. Los nacionales de terceros países que estén autorizados a trabajar en el territorio de los Estados miembros tienen derecho a unas condiciones laborales equivalentes a aquellas que disfrutaban los ciudadanos de la Unión.

Artículo II-76

Libertad de empresa

Se reconoce la libertad de empresa de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

Artículo II-77

Derecho a la propiedad

1. Toda persona tiene derecho a disfrutar de la propiedad de los bienes que haya adquirido legalmente, a usarlos, a disponer de ellos y a legarlos. Nadie puede ser privado de su propiedad más que por causa de utilidad pública, en los casos y condiciones previstos en la ley y a cambio, en un tiempo razonable, de una justa indemnización por su pérdida. El uso de los bienes podrá regularse por ley en la medida en que resulte necesario para el interés general.

2. Se protege la propiedad intelectual.

Artículo II-78

Derecho de asilo

Regarantiza el derecho de asilo dentro del respeto de las normas de la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y del Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y de conformidad con la Constitución.

Artículo II-79

Protección en caso de devolución, expulsión y extradición

1. Se prohíben las expulsiones colectivas.

2. Nadie podrá ser devuelto, expulsado o extraditado a un Estado en el que corra un grave riesgo de ser sometido a la pena de muerte, a tortura o a otras penas o tratos inhumanos o degradantes.

TÍTULO III

IGUALDAD

Artículo II-80

Igualdad ante la ley

Todas las personas son iguales ante la ley.

*Artículo II-81***No discriminación**

1. Se prohíbe toda discriminación, y en particular la ejercida por razón de sexo, raza, color, orígenes étnicos o sociales, características genéticas, lengua, religión o convicciones, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, pertenencia a una minoría nacional, patrimonio, nacimiento, discapacidad, edad u orientación sexual.
2. Se prohíbe toda discriminación por razón de nacionalidad en el ámbito de aplicación de la Constitución y sin perjuicio de sus disposiciones particulares.

*Artículo II-82***Diversidad cultural, religiosa y lingüística**

La Unión respeta la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

*Artículo II-83***Igualdad entre mujeres y hombres**

La igualdad entre mujeres y hombres deberá garantizarse en todos los ámbitos, inclusive en materia de empleo, trabajo y retribución.

El principio de igualdad no impide el mantenimiento o la adopción de medidas que supongan ventajas concretas en favor del sexo menos representado.

*Artículo II-84***Derechos del niño**

1. Los niños tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tomada en cuenta para los asuntos que les afecten, en función de su edad y madurez.
2. En todos los actos relativos a los niños llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del niño constituirá una consideración primordial.
3. Todo niño tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si ello es contrario a sus intereses.

*Artículo II-85***Derechos de las personas mayores**

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas mayores a llevar una vida digna e Independiente y a participar en la vida social y cultural.

*Artículo II-86***Integración de las personas discapacitadas**

La Unión reconoce y respeta el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad.

TÍTULO IV

SOLIDARIDAD*Artículo II-87***Derecho a la información y consulta de los trabajadores en la empresa**

Deberá garantizarse a los trabajadores o a sus representantes, en los niveles adecuados, la información y consulta con suficiente antelación, en los casos y condiciones previstos en el Derecho de la Unión y en las legislaciones y prácticas nacionales.

*Artículo II-88***Derecho de negociación y de acción colectiva**

Los trabajadores y los empresarios, o sus organizaciones respectivas, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales, tienen derecho a negociar y celebrar convenios colectivos, en los niveles adecuados, y a emprender, en caso de conflicto de intereses, acciones colectivas para la defensa de sus intereses, incluida la huelga.

*Artículo II-89***Derecho de acceso a los servicios de colocación**

Toda persona tiene derecho a acceder a un servicio gratuito de colocación.

*Artículo II-90***Protección en caso de despido injustificado**

Todo trabajador tiene derecho a protección en caso de despido injustificado, de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.

*Artículo II-91***Condiciones de trabajo justas y equitativas**

1. Todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su salud, seguridad y dignidad.
2. Todo trabajador tiene derecho a la limitación de la duración máxima del trabajo y a períodos de descanso diarios y semanales, así como a un período de vacaciones anuales retribuidas.

*Artículo II-92***Prohibición del trabajo infantil y protección de los jóvenes en el trabajo**

Se prohíbe el trabajo infantil. La edad mínima de admisión al trabajo no podrá ser inferior a la edad en que concluye el período de escolaridad obligatoria, sin perjuicio de disposiciones más favorables para los jóvenes y salvo excepciones limitadas.

Los jóvenes admitidos a trabajar deberán disponer de condiciones de trabajo adaptadas a su edad y estar protegidos contra la explotación económica o contra cualquier trabajo que pueda ser perjudicial para su seguridad, su salud, su desarrollo físico, psíquico, moral o social, o que pueda poner en peligro su educación.

*Artículo II-93***Vida familiar y vida profesional**

1. Se garantiza la protección de la familia en los planos jurídico, económico y social.
2. Con el fin de poder conciliar vida familiar y vida profesional, toda persona tiene derecho a ser protegida contra cualquier despido por una causa relacionada con la maternidad, así como el derecho a un permiso pagado por maternidad y a un permiso parental con motivo del nacimiento o de la adopción de un niño.

*Artículo II-94***Seguridad social y ayuda social**

1. La Unión reconoce y respeta el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social y a los servicios sociales que garantizan una protección en casos como la maternidad, la enfermedad, los accidentes laborales, la dependencia o la vejez, así como en caso de pérdida de empleo, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y las legislaciones y prácticas nacionales.
2. Toda persona que resida y se desplace legalmente dentro de la Unión tiene derecho a las prestaciones de seguridad social y a las ventajas sociales de conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales.
3. Con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho de la Unión y por las legislaciones y prácticas nacionales.

*Artículo II-95***Protección de la salud**

Toda persona tiene derecho a acceder a la prevención sanitaria y a beneficiarse de la atención sanitaria en las condiciones establecidas por las legislaciones y prácticas nacionales. Al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana.

*Artículo II-96***Acceso a los servicios de interés económico general**

La Unión reconoce y respeta el acceso a los servicios de interés económico general, tal como disponen las legislaciones y prácticas nacionales, de conformidad con la Constitución, con el fin de promover la cohesión social y territorial de la Unión.

*Artículo II-97***Protección del medio ambiente**

En las políticas de la Unión se integrarán y garantizarán, conforme al principio de desarrollo sostenible, un nivel elevado de protección del medio ambiente y la mejora de su calidad.

*Artículo II-98***Protección de los consumidores**

En las políticas de la Unión se garantizará un nivel elevado de protección de los consumidores.

TÍTULO V

CIUDADANÍA*Artículo II-99***Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo**

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones al Parlamento Europeo en el Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.
2. Los diputados al Parlamento Europeo serán elegidos por sufragio universal libre, directo y secreto.

*Artículo II-100***Derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales**

Todo ciudadano de la Unión tiene derecho de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales del Estado miembro en que resida, en las mismas condiciones que los nacionales de dicho Estado.

*Artículo II-101***Derecho a una buena administración**

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:

- a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;
- b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que la concierna, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
- c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar *sus* decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Unión de los daños causados por *sus* instituciones o *sus* agentes en el ejercicio de *sus* funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Artículo II-102

Derecho de acceso a los documentos

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos, organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte.

Artículo II-103

El Defensor del Pueblo Europeo

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a someter al Defensor del Pueblo Europeo los casos de mal administración en la actuación de las instituciones, órganos u organismos de la Unión, con exclusión del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Artículo II-104

Derecho de petición

Todo ciudadano de la Unión y toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene el derecho de petición ante el Parlamento Europeo.

Artículo II-105

Libertad de circulación y de residencia

1. Todo ciudadano de la Unión tiene derecho a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros.
2. Podrá concederse libertad de circulación y de residencia, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución, a los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de un Estado miembro.

*Artículo II-106***Protección diplomática y consular**

Todo ciudadano de la Unión podrá acogerse, en el territorio de un tercer país en el que no esté, representado el Estado miembro del que sea nacional, a la protección de las autoridades diplomática y consulares de cualquier Estado miembro, en las mismas condiciones que los nacionales de estado.

TÍTULO VI**JUSTICIA***Artículo II-107***Derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial**

Toda persona cuyos derechos y libertades garantizados por el Derecho de la Unión hayan sido violados tiene derecho a la tutela judicial efectiva respetando las condiciones establecidas en el presente artículo.

Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa y públicamente y dentro de un plazo razonable por un juez independiente e imparcial, establecido previamente por la ley. Toda persona podrá hacerse aconsejar, defender y representar.

Se prestará asistencia jurídica gratuita a quienes no dispongan de recursos suficientes siempre y cuando dicha asistencia sea necesaria para garantizar la efectividad del acceso a la justicia.

*Artículo II-108***Presunción de inocencia y derechos de la defensa**

1. Todo acusado se presume inocente mientras su culpabilidad no haya sido declarada legalmente.
2. Se garantiza a todo acusado el respeto de los derechos de la defensa.

*Artículo II-109***Principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas**

1. Nadie podrá ser condenado por una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, no constituya una infracción según el Derecho interno o el Derecho internacional. Del mismo modo, no podrá imponerse una pena más grave que la aplicable en el momento en que la infracción haya sido cometida. Si con posterioridad a esta infracción la ley dispone una pena más leve, deberá aplicarse ésta.
2. El presente artículo no impedirá el juicio y el castigo de una persona culpable de una acción o una omisión que, en el momento en que haya sido cometida, fuera constitutiva de delito según los principios generales reconocidos por el conjunto de las naciones.
3. La intensidad de las penas no deberá ser desproporcionada en relación con la infracción.

*Artículo 11-110***Derecho a no ser juzgado o condenado penalmente dos veces por la misma infracción**

Nadie podrá ser juzgado o condenado penalmente por una infracción respecto de la cual ya haya sido absuelto o condenado en la Unión mediante sentencia penal firme conforme a la ley.

TÍTULO VII**DISPOSICIONES GENERALES QUE RIGEN LA INTERPRETACIÓN****Y LA APLICACIÓN DE LA CARTA***Artículo 11-111***Ámbito de aplicación**

1. Las disposiciones de la presente Carta están dirigidas a las instituciones, órganos y organismos de la Unión, dentro del respeto del principio de subsidiariedad, así como a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión. Por consiguiente, éstos respetarán los derechos, observarán los principios y promoverán su aplicación, con arreglo a sus respectivas competencias y dentro de los límites de las competencias que se atribuyen a la Unión en las demás Partes de la Constitución.

2. La presente Carta no amplía el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión más allá de las competencias de la Unión, ni crea ninguna competencia o misión nuevas para la Unión, ni modifica las competencias y misiones definidas en las demás Partes de la Constitución.

*Artículo 11-112***Alcance e interpretación de los derechos y principios**

1. Cualquier limitación del ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la presente Carta deberá ser establecida por la ley y respetar el contenido esencial de dichos derechos y libertades. Dentro del respeto del principio de proporcionalidad, sólo podrán introducirse limitaciones cuando sean necesarias y respondan efectivamente a objetivos de interés general reconocidos por la Unión o a la necesidad de protección de los derechos y libertades de los demás.

2. Los derechos reconocidos por la presente Carta que se mencionan en otras Partes de la Constitución se ejercerán en las condiciones y dentro de los límites definidos por ellas.

3. En la medida en que la presente Carta contenga derechos que correspondan a derechos garantizados por el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, su sentido y alcance serán iguales a los que les confiere dicho Convenio. Esta disposición no obstará a que el Derecho de la Unión conceda una protección más extensa.

4. En la medida en que la presente Carta reconozca derechos fundamentales resultantes de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros, dichos derechos se interpretarán en armonía con las citadas tradiciones.

5. Las disposiciones de la presente Carta que contengan principios podrán aplicarse mediante actos legislativos y ejecutivos adoptados por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y por actos de los Estados miembros cuando apliquen el Derecho de la Unión, en el ejercicio de sus competencias respectivas. Sólo podrán alegarse ante un órgano jurisdiccional en lo que se refiere a la interpretación y control de la legalidad de dichos actos.

6. Se tendrán plenamente en cuenta las legislaciones y prácticas nacionales según lo especificado en la presente Carta.

7. Las explicaciones elaboradas para guiar en la interpretación de la Carta de los Derechos Fundamentales serán tenidas debidamente en cuenta por los órganos jurisdiccionales de la Unión y de los Estados miembros.

Artículo II-113

Nivel de protección

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá interpretarse como limitativa o lesiva de los derechos humanos y libertades fundamentales reconocidos, en su respectivo ámbito de aplicación, por el Derecho de la Unión, el Derecho internacional y los convenios internacionales de los que son parte la Unión o todos los Estados miembros, y en particular el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, así como por las constituciones de los Estados miembros.

Artículo II-114

Prohibición del abuso de derecho

Ninguna de las disposiciones de la presente Carta podrá ser interpretada en el sentido de que implique un derecho cualquiera a dedicarse a una actividad o a realizar un acto tendente a la destrucción de los derechos o libertades reconocidos en la presente Carta o a limitaciones más amplias de estos derechos y libertades que las previstas en la presente Carta.