



# gs

## gaceta sindical

reflexión y debate

nueva etapa nº13. dic. 2009

Rafael Bonete  
Carmen Bravo  
Walter Cerfeda  
Jesús Cruz Villalón  
Javier Doz  
Alicia Durán  
Salce Elvira  
Emilio Gabaglio  
Béla Galgóczi  
Lars Magnusson  
Laura Martín  
José Moisés Martín  
Juan Moreno  
Rafael Muñoz de Bustillo  
Alejandra Ortega  
Luis Miguel Pariza  
Eduardo del Pueyo  
Francisco Rodríguez  
Javier M. Valle

# LA UNIÓN EUROPEA EN LA ENCRUCIJADA

**CCOO**

**gs**

**gaceta  
sindical**

reflexión y debate

nueva etapa nº 13. dic. 2009

**CCOO**

confederación sindical  
de comisiones obreras

**Edita:**

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

**Dirección:**

Jorge Aragón  
jaragon@1mayo.ccoo.es

**Coordinación:**

Aida Sánchez  
aida@cc.oo.es

**Consejo Editorial:**

Luis Enrique Alonso  
Julián Ariza  
Isidor Boix  
Teodora Castro  
Salce Elvira  
Ricardo Escudero  
Miguel Ángel García  
Fernando Lezcano  
Enrique Lillo  
Fernando Puig-Samper

**Administración:**

Pilar Álvarez

**Diseño de cubierta:**

Juan Vidaurre  
Ediciones Cinca, S. A.

**Producción editorial,  
maquetación e impresión:**

Grupo Editorial Cinca

**ISSN:** 1889-4135

**Depósito legal:** M. 42.536-2001

**Ilustración de cubierta  
e interiores:**

Carlos de Haes  
Título de ilustración de cubierta:  
*Canal de Mancorbo*,  
en los Picos de Europa, 1876  
Las ilustraciones se han  
reproducido del catálogo  
*Carlos de Haes en el Museo  
del Prado*

# índice

Jorge Aragón .....	7
<i>Notas sobre la UE en la encrucijada (y la presidencia española como oportunidad para renovar el proyecto europeo)</i>	
Emilio Gabaglio .....	19
<i>Los retos políticos de la UE en el nuevo escenario mundial</i>	
Walter Cerfeda .....	27
<i>Los cambios económicos y sociales en la UE.</i>	
Lars Magnusson .....	41
<i>La estrategia post Lisboa y la Europa Social</i>	
Jesús Cruz Villalón .....	53
<i>La construcción de la Europa social. Derechos laborales, diálogo social y negociación colectiva</i>	
Francisco Rodríguez .....	71
<i>La reforma internacional del sistema financie- ro. Las medidas de la UE y su contribución al G20+</i>	
Rafael Muñoz de Bustillo .....	93
<i>Logros, temas pendientes y temores ante un Mercado único de bienes y servicios</i>	
Rafael Bonete .....	113
<i>La UE y el comercio mundial: su protagonismo en las negociaciones de la OMC</i>	
Béla Galgóczi .....	131
<i>Europa Central y Oriental después de veinte años de transformación y cinco años de pertenencia a la UE: plenamente atrapada por la crisis</i>	
Javier Doz .....	149
<i>Por una política exterior de la UE avanzada</i>	

Juan Moreno .....	169
<i>América Latina- Europa: de Río 1999 a Madrid 2010</i>	
Alejandra Ortega .....	185
<i>Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo</i>	
Laura Martín .....	199
<i>El desafío del cambio climático: la transformación de Europa en un mundo cambiante</i>	
Luis Miguel Pariza .....	213
<i>La política de inmigración de la UE</i>	
Carmen Bravo .....	233
<i>La Presidencia española de la UE y el compromiso con la igualdad</i>	
José Moisés Martín .....	247
<i>2010. El año europeo de la lucha contra la pobreza y la exclusión social</i>	
Salce Elvira Alicia Durán.....	259
<i>Los retos de la Europa de la ciencia y la innovación</i>	
Javier M. Valle .....	277
<i>La política educativa de la UE: Una oportunidad para afianzar la identidad y ciudadanía europeas</i>	
Eduardo del Pueyo .....	301
<i>Los empresarios españoles ante la Presidencia española del Consejo de la UE</i>	
<b>APUNTES</b>	
<i>Resolución de la OIT .....</i>	313
<i>Para recuperarse de la crisis: un pacto mundial para el empleo</i>	
Nota biográfica de Carlos de Haes .....	329

# autores

**Rafael Bonete**

Profesor de Economía  
Universidad de Salamanca

**Carmen Bravo**

Secretaria de la Mujer  
de CCOO

**Walter Cerfeda**

Secretario de la Confederación Europea  
de Sindicatos (CES)

**Jesús Cruz Villalón**

Catedrático de Derecho del  
Trabajo y Seguridad Social  
Universidad de Sevilla

**Javier Doz**

Secretario de Internacional  
de CCOO

**Alicia Durán**

Profesora de Investigación del CSIC  
Directora del Depto. de Ciencia y Tecnología  
de la Fundación 1º de Mayo

**Salce Elvira**

Secretaria de I+D+i de CCOO

**Emilio Gabaglio**

Ex Secretario general de la Confederación  
Europea de Sindicatos (CES)

**Béla Galgóczi**

Investigador senior  
Instituto Sindical Europeo (ISE)

**Lars Magnusson**

Catedrático de Historia Económica,  
Universidad de Uppsala  
Director del Proyecto SALTSA,  
Suecia

**Laura Martín**

Directora  
Fundación Sustainlabour

**José Moisés Martín**

Jefe Depto. Cooperación Multilateral  
Dirección General de Cooperación Sectorial  
y Multilateral  
AECID

**Juan Moreno**

Consejero del Comité Económico y Social  
Europeo (CESE)  
Consejero de la Confederación Europea  
de Sindicatos (CES)

**Rafael Muñoz de Bustillo**

Catedrático de Economía  
Universidad de Salamanca

**Alejandra Ortega**

Responsable de Países Árabes,  
África y Asia  
Secretaría de Internacional de CCOO

**Luis Miguel Pariza**

Consejero del  
Comité Económico y Social Europeo (CESE)

**Eduardo del Pueyo**

Director Adjunto de Relaciones  
Internacionales  
Consejero del Grupo II del CES

**Francisco Rodríguez**

Profesor de Economía  
Universidad de Deusto

**Javier M. Valle**

Profesor de Educación Comparada  
e Internacional  
Universidad Autónoma de Madrid

**Jorge Aragón**

Notas sobre la Unión Europea  
en la encrucijada (y la presidencia española  
como oportunidad para renovar el proyecto  
europeo)



LA Unión Europea se enfrenta a una de las encrucijadas históricas más importantes que ha vivido desde su nacimiento en la década de los años 50, y lo hace en el contexto de una crisis internacional sistémica —la primera crisis de la globalización— que afecta no solo a la actividad financiera sino a la economía productiva y a la gran mayoría de países del mundo.

Los propósitos para establecer un nuevo marco político e institucional a nivel mundial para gobernar la globalización, que se han ido perfilando en los distintos acuerdos adoptados por el G20+, tienen una importancia evidente y dan cuenta de la profundidad de la crisis: *Nos reunimos en medio de una transición fundamental desde la crisis a la recuperación para pasar la página de una era de irresponsabilidad y adoptar un conjunto de políticas, regulaciones y reformas para satisfacer las necesidades de la economía mundial del siglo XXI... Nuestros compromisos nacionales para restablecer el crecimiento dieron como resultado el mayor y más coordinado plan de estímulo fiscal y monetario nunca llevado a cabo. Hemos actuado juntos para incrementar drásticamente los recursos necesarios para evitar que la crisis se extienda por todo el mundo. Dimos los pasos necesarios para arreglar el maltrecho sistema de regulación y comenzamos a aplicar reformas drásticas para reducir el riesgo de que los excesos financieros puedan de nuevo desestabilizar la economía mundial<sup>1</sup>.*

También es relevante el protagonismo que va ganando la OIT en este nuevo escenario, expresado en su propuesta de un Pacto Mundial para el Empleo en el que los gobiernos firmantes se comprometen a: *Dedicar una atención prioritaria a la protección y el aumento del empleo por medio de empresas sostenibles y de servicios públicos de calidad y al establecimiento de una protección social adecuada para todos como parte de las acciones que se están desplegando a nivel internacional y nacional para contribuir a la recuperación y el desarrollo. Las medidas que se adopten deberían aplicarse sin demora y de manera coordinada<sup>2</sup>.*

<sup>1</sup> Declaración de los líderes de la Cumbre del G 20 en Pittsburgh, 24-25 septiembre, 2009.

<sup>2</sup> Resolución adoptada en el marco de la Conferencia Anual de la OIT, el 19 de junio de 2009.

La Resolución de la OIT busca dar una respuesta a la crisis basada en el trabajo decente y señala principios para: promover la recuperación y el desarrollo; acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas; establecer sistemas de protección social y protección de las personas; fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo; fortalecer el diálogo social para negociar colectivamente, identificar las prioridades y estimular la acción. En definitiva, el objetivo de la Resolución, como refleja en su propio texto, es establecer el camino a seguir para dar forma a una globalización justa y sostenible.

Pero, como dice el refrán, de las palabras a los hechos hay mucho trecho y en cuanto se han atisbado los primeros y débiles síntomas de recuperación se empiezan a oír ya voces que piden que no se vaya muy lejos en el desarrollo de nuevas regulaciones e instituciones para el gobierno de la economía mundial. En definitiva, cambiar algunas cosas para que nada cambie, defendiendo otra vez que la autorregulación de los mercados funciona bien —la crisis ha sido un pequeño susto— aunque puedan ser necesarios algunos retoques, pero sin dar pie a nuevas políticas públicas y, aún menos, a su proyección internacional. Sin embargo, aunque a algunos les pese, nada será lo mismo después de esta crisis de la globalización, pero el desarrollo del futuro escenario estará determinado por las acciones de los sujetos políticos y sociales de un mundo cada vez más interrelacionado, y entre ellos tiene una gran responsabilidad la actuación de la Unión Europea.

## LA RESPONSABILIDAD DE LA UE EN EL NUEVO ESCENARIO MUNDIAL

La participación de la UE en cooperación con otros países desarrollados, como EEUU, y países emergentes como China, Brasil o India ha sido relevante en estos acuerdos, pero se ha planteado fundamentalmente a través de los intereses y posiciones concretos de los gobiernos de sus principales estados miembros más que en base a una posición común, lo que debilita las acciones para conseguir que las declaraciones realizadas se transformen en políticas e instituciones mundiales que permitan avanzar en una gobernanza mundial compartida y no se queden en palabras.

Este hecho apunta a otra dimensión de la encrucijada que da título a esta Gaceta Sindical, porque la UE está viviendo un período de crisis política e institucional nacida de la incapacidad de adoptar, hasta muy recientemente y de

forma muy limitada, un marco común de actuación, tras el rechazo francés y holandés del proyecto del Tratado constituyente y, posteriormente, del no irlandés al Tratado de Lisboa y de los obstáculos de los gobiernos checo o polaco. Una debilidad que tiene sus raíces en un proceso de ampliación que no se ha sabido desarrollar adecuadamente, con una mayoría de gobiernos en los estados miembros con una orientación conservadora que se reflejan en las instituciones europeas —como se ha manifestado en las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2009 o en la elección de Barroso como presidente de la Comisión Europea— y en una tendencia a la renacionalización de las políticas, agravada por la crisis económica, que ha mostrado la prevalencia de medidas de orientación básicamente nacional con una filosofía de «sálvese quien pueda».

Este retroceso en la construcción europea ha impedido que la UE haya actuado de forma rápida y coordinada en los foros internacionales —hablando con «una sola voz», como se ha comentado— y también en el ámbito interno, y que se adoptara un marco claramente europeo de actuación para salir de la crisis. De hecho, los acuerdos alcanzados se han centrado en impedir que se conculcaran las normas básicas de competencia y de funcionamiento del mercado interior, lo que, entre otros factores, explica las elevadas tasas de desempleo, y que las principales previsiones macroeconómicas estimen que tardará más que otras regiones en salir de la crisis.

Como han señalado diversos analistas, el Plan Europeo de Recuperación Económica —a pesar de su importancia, ya que no se había conseguido en crisis anteriores, aunque éstas eran de distinta naturaleza— ha tenido una escasa dimensión europea, los estímulos fiscales han sido reducidos y no ha sido propiamente un Plan sino una puesta en común de medidas nacionales descoordinadas. El estímulo real del Plan ha sido mucho menor que los «estabilizadores automáticos» nacidos de las características nacionales de los modelos de protección social que históricamente han configurado el Estado de Bienestar en los distintos países de la UE.

Esta es una enseñanza de gran importancia para atravesar la actual encrucijada histórica. El modelo social europeo ha tejido redes de políticas públicas para la provisión de bienes colectivos y de protección social que han amortiguado los efectos de la crisis en términos de desempleo y pobreza, pero sus raíces son nacionales sin que se hayan proyectado en el espacio transnacional de la UE como espacio político. Los países de las recientes ampliaciones, algunos de los cuales están viviendo dramáticas situaciones de recesión y desempleo, son los que de manera más clara muestran esta carencia del proyecto europeo.

## EL DEBATE SOBRE LA CRISIS Y LA RETIRADA DE LOS ESTÍMULOS FISCALES

En los últimos meses han empezado a aparecer ciertos signos de recuperación de la actividad económica, o al menos de suavización de la recesión, tanto en la industria como en los servicios y en menor medida en el crédito. Y, a pesar de la debilidad de estos signos, ya se empieza a hablar de la necesidad de empezar a retirar las medidas de estímulo fiscal para contener el intenso aumento de los déficits y de la deuda pública<sup>3</sup>, y de nuevo se vuelve a hablar del equilibrio de las cuentas públicas, de la aplicación estricta del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de la necesidad de emprender reformas estructurales como eufemismo de reformas laborales, ya que otras relacionadas con los mercados de productos como la energía, los transportes o las telecomunicaciones reciben una escasa atención.

La recuperación económica no es un hecho cierto, los indicadores son decepcionantes y están limitados a un reducido número de países. Tampoco cabe esperar que la mejora del comercio mundial como «locomotora» del crecimiento venga de la recuperación en China y otros países emergentes, porque se está basando en el crecimiento de su demanda interna y en acuerdos comerciales bilaterales con otros países como Brasil. Tampoco vendrá de Estados Unidos, con una deuda externa de colosales dimensiones que explica la debilidad del dólar y la inestabilidad que genera en el comercio mundial, y que puede volver a generar importantes procesos especulativos en el arbitraje de los tipos de cambio en los mercados internacionales.

La Unión Europea debe encontrar su propio camino y no lo encontrará banalizando las causas y las implicaciones profundas de la crisis, pensando que la recuperación está cerca y que saldremos de ella igual que entramos: la «salida del túnel».

Las bases de la crisis están en la falta de regulación de los mercados, principalmente financieros e inmobiliarios, y el problema ha sido el elevado endeudamiento privado basado en procesos especulativos, no el endeudamiento público. Sin embargo, las políticas macroeconómicas de la UE se han concentrado en fijar mecanismos para controlar el endeudamiento público —Pacto de Estabilidad para penalizar los «déficit públicos excesivos»— pero no se diseña-

---

<sup>3</sup> Ver conclusiones del ECOFIN del 20 de octubre de 2009.

ron mecanismos para controlar el endeudamiento privado. De hecho, el aumento del endeudamiento público desde 2008 es debido a la obligada reducción del endeudamiento privado y sus devastadores efectos sobre la actividad económica y el empleo. El proceso de reducción del endeudamiento privado todavía está en marcha y no es el momento de volver al equilibrio de las cuentas públicas.

La crisis está todavía presente y hay factores que pueden frustrar la incipiente recuperación. Los llamados «desestabilizadores automáticos» en referencia a nuevas restricciones al crédito —todavía quedan activos tóxicos en los balances— la caída de los salarios reales, el desempleo y la reducción de la renta disponible de las familias.

La prioridad hoy no es eliminar los estímulos fiscales sino comprometerse a mantenerlos y a aumentarlos, si es necesario, hasta que la recuperación sea un hecho, midiéndola socialmente no solo por la evolución del PIB sino por una reducción significativa de las tasas de paro. Ciertamente los déficit públicos pueden ser insostenibles a largo plazo, pero son imprescindibles a corto plazo para lograr mayores niveles de actividad económica y mejora de la situación social. Un objetivo que permitirá un reequilibrio de las cuentas públicas a medio plazo.

Las medidas convencionales de estímulo a la demanda tienen sus límites y es necesario reconocer que no hay casi margen para actuar mediante la política monetaria. Por ello, cabe defender nuevos ámbitos de actuación, como los propugnados por la CES para llevar a cabo un programa masivo de inversiones a nivel europeo (no limitado a países en buena situación financiera), contribuir a mejorar las condiciones de financiación de la deuda pública mediante la intervención coordinada de los bancos centrales y del Banco Europeo o la emisión de bonos por parte de este último.

También es necesario mejorar los salarios reales buscando una mayor equidad. Cabe recordar que el modelo que ha dado lugar a la crisis ha combinado una expansión continuada de la demanda con una reducción de los salarios reales y de las desigualdades en la distribución de la renta, de forma que aquella se financiaba con un endeudamiento creciente. Ahora el proceso es «desendeudarse», lo que debilitará más la demanda si no se actúa sobre la mejora de los salarios.

## LA IMPORTANCIA DE UNA NUEVA ESTRATEGIA EUROPEA

La reciente y reticente firma del Tratado de Lisboa por el presidente checo se ha considerado, con todas sus limitaciones, como un marco político e institucional imprescindible para relanzar el proyecto europeo. Curiosamente está recibiendo mucha menos atención el contenido que debe orientar las políticas europeas en el futuro. Y es en este ámbito en el que la nueva Estrategia Europea Post Lisboa, que será previsiblemente aprobada a final de la Presidencia española, tiene una importancia evidente en la medida que va a marcar las líneas básicas de la política comunitaria a lo largo de la próxima década, hasta el año 2020. En su contenido es necesario apostar por un nuevo modelo de desarrollo de carácter claramente europeo, y no básicamente nacional —como en la Estrategia de Lisboa 2010—, en el que los compromisos económicos, sociales y medioambientales sean piezas inseparables y no subordinadas a los aspectos mercantiles.

Un nuevo modelo económico y social en el que la lucha contra las desigualdades sociales debe ser un elemento central. Como se ha señalado, las causas de la crisis no son sólo financieras, también están relacionadas con la creciente desigualdad acumulada en la última década: desigualdades en la distribución de la riqueza, en la formación de los salarios; desigualdad de los derechos sociales (precarización del mercado de trabajo). Es necesario actuar contra la desigualdad entre beneficios y salarios, pero también contra la desigualdad entre salarios, y las desigualdades en el mercado de trabajo marcadas por el desempleo, la precariedad y la segmentación laboral. Para ello es necesario relanzar la calidad de empleo como pieza central del nuevo modelo, así como impulsar una política salarial activa. No sólo hay que intervenir sobre los salarios «escandalosos» de los directivos sino mejorar los salarios más bajos, a lo que también debe contribuir la política fiscal o el establecimiento de bases salariales mínimas. Ciertamente, la política europea no puede decidir sobre la negociación colectiva, que se basa en las decisiones autónomas de los agentes sociales, pero puede y debe fomentarla mediante el aumento de la cobertura de la negociación colectiva o la garantía de los derechos de los trabajadores independientemente del tipo de contrato laboral (concepto de derecho equivalente para los contratos atípicos). Asimismo, deben incorporarse nuevos objetivos relacionados con la igualdad, la inclusión social, la formación, el abandono escolar, y otras acciones dirigidas a la lucha contra la pobreza.

Otro eje central de la nueva estrategia debe ser la lucha contra el cambio climático en todas sus dimensiones. Un objetivo que va a requerir una reconversión del actual modelo hacia la llamada «economía verde», pero ¿quién la va a realizar? No pueden hacerlo los mercados exclusivamente. Debe desarrollarse una política pública activa, en un marco europeo definido de política industrial, para promover nuevos sectores y proteger los empleos en riesgo promoviendo una «transición justa», y en el que el desarrollo de los servicios públicos debe tener un papel central en la promoción de bienes públicos y de nuevos servicios a la colectividad.

Para llevar a cabo estos objetivos es necesario mejorar la «gobernanza» del proyecto europeo, si no el proceso será dirigido por la competición entre países tal y como ha ocurrido con el Método Abierto de Cooperación, en el que —excepto en los países escandinavos— los agentes sociales han estado al margen de su implementación. Un nuevo modelo económico y social requiere una nueva gobernanza que aporte estabilidad económica, política y social, en la que la participación de los agentes sociales es imprescindible y que supone un importante reto en los compromisos de acción sindical de la Confederación Europea de Sindicatos

## LOS RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE

La adopción del Tratado de Lisboa, a pesar de sus rebajas sobre el proyecto inicial del Tratado constituyente y de las autoexclusiones parciales de países como el Reino Unido, la República Checa o Polonia, fundamentalmente en relación a la Carta de Derechos Fundamentales, marca un nuevo marco político, jurídico e institucional que puede reforzar el proceso de integración en un escenario de mayor cooperación, pero no predetermina el camino que se vaya a seguir: la aprobación del Tratado es una condición necesaria, pero no suficiente para determinar el futuro de la construcción europea. Hace falta voluntad política para transitar por la actual encrucijada optando por reforzar las políticas comunes, en cuyo desarrollo va a tener un importante papel la Presidencia española de la UE en el primer semestre de 2010, que toma el relevo de la Presidencia sueca tras una desastrosa Presidencia checa y que tendrá continuidad en la Presidencia belga y húngara, marcando un interesante escenario político.

Los temas que se van a abordar en el período de Presidencia española —más allá de cualquier pretensión de vacío chauvinismo nacionalista— son

expresivos de los retos a los que la construcción europea se enfrenta en esta encrucijada. Entre ellos: el papel de la UE en los acuerdos internacionales para la gobernanza mundial y la redefinición de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial de Comercio y la cumbre de Doha, los compromisos por un desarrollo sostenible y la lucha contra el cambio climático, los objetivos de las relaciones exteriores de la UE y su relación con EEUU, Latinoamérica o los países de la ribera sur del Mediterráneo; el diseño del nuevo ciclo de la Agenda Social; la lucha contra la crisis económica y la concreción de las propuestas del informe Laroisier; la Estrategia Europea hasta el 2020 y las acciones a favor del empleo, la educación, la ciencia y la innovación; las prioridades de la construcción de la Europa Social y el papel de los interlocutores sociales; o la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

De estos temas trata este nuevo número de Gaceta Sindical: Reflexión y Debate. El lector convendrá en la oportunidad del tema elegido, y comprenderá nuestra intención reflejada en el subtítulo implícito: «la presidencia española como oportunidad para renovar el proyecto europeo», buscando aportar análisis y propuestas de futuro para enfrentar la encrucijada que plantean las diversas crisis —económica, política, social—, recobrando el espíritu de cooperación e integración que ha conformando históricamente el proyecto europeo, aunque no sin altibajos, de forma que tenga su expresión tanto en el ámbito mundial como europeo y que contribuya a construir un mundo más seguro, estable, justo y solidario, aspiración que impregna la acción sindical de CCOO a lo largo de toda nuestra historia.

Desde esta perspectiva, el primer bloque temático parte del análisis de los retos políticos de la UE en el nuevo escenario mundial, los cambios económicos y sociales en la UE, el papel clave de la nueva Estrategia Europea 2020 y la importancia de los derechos laborales, el diálogo social y la negociación colectiva en la construcción de la Europa social, que nos aportan desde sus distintas experiencias y campos de análisis personas tan relevantes como Emilio Gabaglio, Walter Cerfeda, Lars Magnusson o Jesús Cruz Villalón.

Sus trabajos dan paso a un análisis específico de áreas de actuación especialmente importantes en el ámbito económico como: la reforma internacional del sistema financiero; las medidas de la UE y su contribución al G20+; los retos del Mercado Interior o el papel de la UE en el futuro del comercio mundial, con especial referencia a la OMC y la cumbre de Doha, que son tratados por Francisco Rodríguez, Rafael Muñoz de Bustillo y Rafael Bonete.

Un tercer bloque virtual parte de una pieza clave en el futuro del proyecto europeo como es la situación de los países de las recientes ampliaciones —la UE fragmentada— que analiza Béla Galgóczi, porque, como dice Jesús Cruz Villalón en su artículo antes referido, «cualquier empeño de relanzamiento de la política social comunitaria sólo es viable en la medida en que la Unión Europea logre asimilar definitivamente el proceso de ampliación a los países del Este, intensificando los esfuerzos para acelerar la convergencia entre los países del Este y del Oeste».

El trabajo de Galgóczi da pie a las reflexiones sobre el papel de la UE en el mundo y su política exterior, ya sea desde una perspectiva general o en áreas de especial relevancia como las relaciones de la UE con América Latina o la política de vecindad con la ribera sur del Mediterráneo mediante el proceso de Barcelona y la Unión por el Mediterráneo que abordan Javier Doz, Juan Moreno y Alejandra Ortega.

Posteriormente, se analizan temas centrales y transversales referidos a los retos del cambio climático, la política migratoria de la UE, las políticas de igualdad de género y la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Los trabajos de Laura Martín, Luis Miguel Pariza, Carmen Bravo y José Moisés Martín, dan pie, así, a las reflexiones y propuestas sobre el eje central de la conformación de la sociedad del conocimiento en algunas de sus principales vertientes como la ciencia, la innovación y la educación, en los que Alicia Durán, Salce Elvira y Javier M. Valle nos aportan importantes análisis.

Este recorrido temático se cierra con la perspectiva empresarial de la CEOE sobre el papel de la Presidencia española en la UE, que realiza Eduardo del Pueyo en un contrapunto especialmente necesario en épocas en que el diálogo social atraviesa también momentos de crisis, pero por el que hay que apostar como vía de futuro.

En la sección de Apuntes se recoge el texto del Pacto Mundial para el Empleo de la OIT al que anteriormente se ha hecho mención, tanto por la importancia de su contenido, dirigido a combatir las consecuencias de la crisis y encontrar soluciones adecuadas desde los cuatro pilares del trabajo decente: empleo productivo, normas fundamentales del trabajo, protección social y diálogo social -todos ellos interrelacionados e inseparables- como por su valor político, en cuanto compromiso tripartito de abordar el impacto de la crisis mediante el diálogo social. Un Pacto que debe servir de referencia a las políticas que se

adopten en el ámbito internacional y en los ámbitos nacionales y cuya validez y vigencia es necesario defender y proyectar desde la acción sindical. Pasar de las palabras a los hechos requiere sujetos sociales en los que la CSI y la CES son realidades sindicales en construcción fundamentales en este empeño.

Solo cabe, finalmente, agradecer su trabajo a todas las personas que nos aportan sus reflexiones y propuestas a lo largo de este número, y no es un agradecimiento únicamente formal porque la calidad de sus aportaciones hace realidad la vida de esta Gaceta Sindical y el objetivo de conseguir que, parafraseando a Jean Monnet, la Unión Europea no sea una coalición de naciones sino una unión de personas y, cabe añadir, que sus compromisos no solo tengan una dimensión europea sino mundial.

Jorge Aragón  
*Director de Gaceta Sindical:*  
*Reflexión y Debate*

**Emilio Gabaglio**

Los retos políticos de la UE en el nuevo  
escenario mundial



*Manzanos (Normandía), hacia 1877. Carlos de Haes.*

---

*La Unión Europea debe hacer frente a dos retos importantes: acelerar la transición hacia un nuevo modelo productivo ecológica y socialmente sostenible, y afirmar el protagonismo de Europa en la definición del nuevo orden económico y político mundial.*

*El Tratado de Lisboa puede permitir a la UE moverse con más rapidez para cumplir esos objetivos, puesto que le confiere una mayor entidad como sujeto político; sin embargo no alcanza plenamente esa mayor integración comunitaria que necesitamos. Los aspectos más innovadores tienen que ver con las Instituciones y la Carta de Derechos, pero siguen fallando las herramientas para implementar una política macroeconómica común, así como un nuevo impulso hacia la Europa Social. Sólo si los gobiernos se convencen de que ejercer una «soberanía compartida» a nivel europeo es más eficaz que actuar individualmente se conseguirá avanzar hacia una mayor integración europea, quizás contando con sólo una parte de los Estados miembros.*

*Con el Tratado de Lisboa se supera la crisis institucional de la UE, pero no se cierra aún la crisis de consenso con sus ciudadanos, a quienes hay que demostrar con claridad que sólo una Europa más unida podrá tener un papel en el mundo globalizado.*

LA inminente entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tras superar las últimas dificultades de un proceso de ratificación especialmente atormentado, está destinada a poner fin a una crisis institucional que ha consumido gran parte de las energías políticas de la Unión Europea durante una década, desde el desafortunado Tratado de Niza en adelante, y que alcanzó su momento álgido en el fracaso del proyecto de Constitución Europea. Sin embargo, la legítima satisfacción por el resultado alcanzado no resta pertinencia a los interrogantes sobre la capacidad de la Unión, a la luz del nuevo Tratado, de salir airoso de los retos que está obligada a afrontar, tanto a nivel interno como en el escenario global. Estos retos básicamente son dos y están estrechamente relacionados entre sí: guiar la salida de Europa de la crisis económica de manera que ésta se convierta en una oportunidad para adoptar un nuevo modelo productivo ecológica y socialmente sostenible; y reforzar el papel de Europa en la definición de los nuevos equilibrios económicos y políticos que vienen dibujándose en el escenario mundial y cuya manifestación elocuente es la creciente importancia del G20 frente al G8.

Esta crisis, con consecuencias ocupacionales y sociales cada día más hondas, no puede considerarse un accidente en el camino, por extraordinaria que sea su gravedad. Por muy ligadas que estén sus causas inmediatas al desorden y a los desmanes especuladores de los mercados financieros, sus raíces son más remotas y profundas, y hay que buscarlas en las distorsiones, los desequilibrios y las desigualdades sociales fruto de las políticas neo-liberales practicadas durante tantos años por las instituciones económicas y financieras internacionales, así como, aun con diversos grados de intensidad, por los gobiernos de los principales países.

Aprender de la crisis y sacar de ella todas las consecuencias implica, pues, no sólo regular con más severidad las finanzas internacionales y suprimir los paraísos fiscales, sino también adoptar un paradigma de desarrollo distinto, en el que la eficiencia económica, la sostenibilidad ambiental y la justicia social vayan de la mano.

Para la Unión Europea esto supone acelerar las transformaciones económicas ya en curso sin poner en tela de juicio los fundamentos de su modelo social, y contribuir, precisamente basándose en su experiencia original, a un nuevo y más equitativo desarrollo mundial a través de ese gobierno democrático de la globalización que hasta hoy no ha existido.

Sin duda, el Tratado de Lisboa presenta aspectos innovadores que pueden permitir a la Unión Europea moverse con más eficacia para alcanzar estos objetivos, aunque sigan existiendo, como en el pasado, unos claros condicionantes que impedirán a la integración europea desplegar todo su potencial.

Las innovaciones más importantes las encontramos en las instituciones y en la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos. Con la creación de una presidencia semipermanente del Consejo Europeo, el fortalecimiento del papel del Alto Representante de política Exterior y Seguridad Común, la extensión del voto por mayoría a muchos ámbitos (salvo el fiscal y el social) y los poderes de co-decisión legislativa del Parlamento Europeo, la Unión asume una mayor entidad como sujeto político y otorga más transparencia y democracia a sus procesos de decisión.

En cuanto a las relaciones externas —tan decisivas en un momento en el que se están estableciendo nuevas relaciones de fuerza económicas y políticas a nivel mundial—, es de vital importancia que la UE evite la cacofonía de las tomas de posición individuales de sus Estados miembros y se exprese por fin con una sola voz, actuando cada vez más como un sujeto unitario en los foros internacionales. Sin embargo, para llegar a ello se necesitará tiempo y, sobre todo, se requerirá, por parte de aquellos países que, por su historia o por su propia fuerza —empezando por Gran Bretaña, Francia y Alemania—, tienen un papel y un peso importantes en la política y en las instituciones internacionales, la disponibilidad para aceptar un redimensionamiento de ese papel a favor de un mayor protagonismo de la UE en nombre de todos los europeos.

La otra importante novedad del Tratado de Lisboa es la inclusión, como anexo al texto, de la Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos. Por este camino la Carta —proclamada por primera vez, como se recordará, durante el Consejo Europeo de Niza en 2000— adquiere ahora validez no sólo política sino también jurídica, aunque para llegar a ello se hayan tenido que aceptar algunas limitaciones y excepciones para su aplicación a Gran Bretaña y a

Polonia, y más recientemente para superar las últimas reservas de la República Checa a la ratificación del Tratado. A pesar de estos compromisos, las orientaciones y futuras decisiones de la UE no podrán ignorar los principios y los derechos, incluidos los sociales, que la Carta reconoce y protege.

Estas consideraciones positivas sobre el Tratado, sin embargo, no pueden separarse de la perplejidad suscitada por la ausencia de verdaderos avances en el ámbito de las políticas comunitarias, que los retos actuales hacen aún más necesarios que en el pasado. La Unión, de hecho, no obtiene nuevos poderes que le permitan adoptar una política macroeconómica común, alcanzar una armonización fiscal que ponga fin a la insensata competencia entre Estados miembros, o definir una estrategia de política industrial que, por ejemplo, permita intervenir ahora en el sector de automoción como se hizo en su día en el siderúrgico. La UE sigue así privada de las armas decisivas que le permitirían gobernar la economía europea y promover la transición hacia un nuevo desarrollo sostenible y un mayor y mejor empleo.

Estos límites en las competencias de la UE, a los que hay que sumar la carestía de recursos financieros disponibles (su presupuesto es aproximadamente el 1% del PIB comunitario) se hicieron patentes cuando el plan de emergencia anti-crisis, en otoño de 2008, quedó reducido a la suma de las medidas tomadas por los Estados miembros y poco más. En estas condiciones es difícil pensar que la UE pueda liderar ese «New Deal verde y social» que la CES propone para dar una respuesta estructural a la crisis económica.

Tampoco la Europa social, desde hace tiempo incapaz de tomar iniciativas importantes, recibe un nuevo impulso por el Tratado, salvo los efectos positivos que podrán obtenerse en el futuro gracias a la protección jurídica de los derechos sociales que ofrece la Carta, precisamente por los fenómenos de *dumping* social que estamos presenciando y que ponen de manifiesto las carencias de la legislación actual. Un ejemplo entre todos es la directiva sobre traslado de trabajadores a otros países; más aún si tenemos en cuenta que la reciente jurisprudencia del Tribunal de La Haya parece subordinar la validez de los acuerdos sindicales a las libertades económicas del mercado interior.

En este escenario, otra señal preocupante la encontramos en el Consejo Europeo, que no ha admitido la propuesta de la CES de adjuntar al Tratado de Lisboa un Protocolo sobre progreso social dirigido a establecer de manera inequívoca, en caso de conflicto, la primacía de los derechos sociales sobre los económicos, y que se ha limitado a aprobar una declaración política,

es decir, sin valor jurídico, que no añade nada sustancial a los textos ya existentes.

El Tratado de Lisboa, por lo tanto, está marcado por claroscuros. Contiene logros importantes (las Instituciones, la Carta de Derechos) a la par que ámbitos (las políticas de la Unión) en los que no hay ningún avance.

En conjunto, alcanza sólo en una pequeña parte esa mayor integración comunitaria ya evocada por el Tratado de Maastricht de 1991, que debía anticipar, o por lo menos acompañar, la ampliación de la Unión hacia el Este y que, por el contrario, no se ha cumplido. Por otra parte, no podemos ignorar que este Tratado representa el único equilibrio actualmente posible entre visiones distintas e, incluso, contrapuestas sobre el futuro de Europa: la que no renuncia a perseguir, aunque con menor convicción que en otras épocas de la historia, el objetivo de una integración más estrecha y con connotaciones políticas; y la que, básicamente, no pretende ir más allá de un gran mercado interior.

El Tratado de Lisboa, como los otros tratados que lo precedieron, se fundamenta tanto en la colaboración intergubernamental como en el método comunitario, pero no cabe duda de que los gobiernos tendrán un papel de primer plano en el futuro camino de la Unión. Sólo si estos gobiernos, convencidos por los hechos, llegan a la conclusión de que una «soberanía europea» compartida es más eficaz para afrontar los retos económicos y políticos del mundo globalizado que las decisiones y las políticas adoptadas a nivel meramente nacional, la integración europea podrá evolucionar.

Una evolución que no deberá afectar necesariamente a todos los 27 Estados miembros. Existen antecedentes a este respecto, como el Protocolo Social de Maastricht, del que inicialmente Gran Bretaña se auto-excluyó; o el pacto de Schengen para la supresión de los controles fronterizos, suscrito por un número creciente de países, pero no por todos; o la propia adopción de la moneda única, de momento limitada a 15 países, que responde a una lógica de diferenciación interna de la UE.

El Tratado de Lisboa, por otra parte, contiene algunas disposiciones que facilitan las iniciativas de «cooperación reforzada», las cuales permiten, bajo determinadas condiciones, a un grupo de Estados miembros alcanzar una integración más avanzada de sus políticas en ciertos ámbitos. Sin embargo, esa opción, que sería una especie de Europa «a la carta», pondría en riesgo la

cohesión de la Unión ante una proliferación de cooperaciones con repartos geográficos necesariamente variables, dependiendo de los temas.

Por el contrario, existe otro escenario de naturaleza y alcance político totalmente distintos, que no debe excluirse de la lista de posibilidades, por muy improbable que parezca en el actual estado de cosas. Ante una comprobada incapacidad de la Unión para funcionar de manera eficaz con su actual estructura, podría tomar cuerpo la hipótesis de una Europa de círculos concéntricos. Seguirían formando parte del círculo más grande los 27 Estados miembros adheridos al Tratado de Lisboa, mientras que el círculo más pequeño estaría formado por los países dispuestos a crear entre sí una mayor integración económica, social y política. En todo caso, ese núcleo quedaría abierto a otros países que quisieran adherirse en un segundo momento. De materializarse esta hipótesis, sería lógico que su base de partida fuera la Eurozona, puesto que los países que forman parte de la misma, al adoptar la moneda única ya han aceptado ejercer una «soberanía compartida» en un ámbito de gran importancia económica y política.

Con el Tratado de Lisboa, la Unión ha superado su crisis institucional, pero aún no ha cerrado la crisis de consenso con sus ciudadanos. La escasa afluencia a las urnas (un promedio europeo del 43%) en las recientes votaciones para renovar el Parlamento Europeo no es sino la última señal de un creciente desapego de gran parte de la población hacia la construcción europea.

Esta actitud, sin duda, es el resultado de la insatisfacción por la falta de respuestas de la Unión a las necesidades que los ciudadanos perciben como prioritarias (el empleo, por ejemplo, figura en el primer lugar entre las preocupaciones de los europeos en todas las encuestas), así como de la influencia ejercida en la opinión pública por las corrientes euroescépticas, sobre todo en algunos países.

Pero es necesario preguntarse si ese desapego no se debe también al hecho de haberse agotado los motivos que alimentaron el consenso popular al proyecto europeo en sus inicios y durante un largo periodo de tiempo (la paz, la democracia, el progreso económico), y si ese proyecto no podría recuperar legitimidad y apoyo entre los ciudadanos si quedara claro que sólo con una mayor integración económica y política Europa será capaz de afrontar los retos del mundo global y evitar el declive.

Se ha dicho que la unidad de Europa es la única buena idea que nos dejó en herencia el siglo pasado. Más vale, entonces, sacarle partido también en el siglo que acaba de empezar.



**Walter Cerfeda**

Los cambios económicos y sociales  
en la UE



*Laguna* (Nijmegen), hacia 1877. Carlos de Haes.

---

*El proceso de globalización está ligado por su propia naturaleza al principio de inestabilidad, que se convierte así en un fenómeno permanente con el que las empresas deben lidiar cada día.*

*Se trata de decidir si a esta inestabilidad queremos sumar también la inestabilidad social, o si, por el contrario, la estabilidad social puede ser la principal y necesaria compensación que permite hacer frente a toda esta incertidumbre.*

*En este sentido, la función del sindicato adquiere una nueva dimensión estratégica otorgada, precisamente, por la variable de la globalización de los procesos productivos, abriéndose para él tareas y escenarios totalmente inéditos: la nueva frontera de las relaciones laborales y del papel que el sindicato y los trabajadores pueden tener en las decisiones estratégicas de sus empresas; el papel que el capital del trabajo puede desempeñar en la democratización del mercado financiero; el papel de una empresa desjerarquizada pero unida hacia el objetivo de un desarrollo cualitativo y sostenible.*

LA crisis ha puesto irremediabilmente al desnudo las limitaciones y las contradicciones políticas y económicas de la UE. Las señales observadas hasta el verano de 2008 ya eran muchas y claras, pero los poderes públicos europeos siguieron infravalorándolas.

Sin embargo, la economía europea llevaba ya cinco años perdiendo fuelle. Cuando la economía mundial se encontraba todavía en fase de expansión, entre 2003 y 2008, con unas tasas medias de crecimiento que oscilaban entre el 3,5% de Estados Unidos y Japón y el 8% y 10% de India y China, Europa se situaba entre el 1,7% y el 2,3% y hasta registraba niveles inferiores en los países de la eurozona. ¿Qué estaba ocurriendo? Era una consecuencia previsible, derivada de la propia estructura económica de Europa.

En efecto, la riqueza europea ha tenido siempre su epicentro en la demanda interna. Las cuatro quintas partes del PIB de la UE, como es sabido, se generan en el mercado interior y tan sólo una quinta parte es fruto de nuestra capacidad competitiva en el mercado mundial. Por lo tanto, era del todo evidente que, en el momento en que el comercio mundial explotara, la economía europea se encontraría en apuros.

La globalización exige una innovación industrial constante y necesita unos poderes de decisión únicos y convergentes, tanto a nivel político como económico y monetario. Impone, como requisito previo, volúmenes de producción que permitan reducir el coste medio de fabricación. Europa no cumplía ninguno de estos requisitos. Nada de innovación, ya que la estrategia de Lisboa se ha quedado reducida a un mero ejercicio académico; nada de convergencia de poderes, ya que cada uno de los 27 Estados miembros ha seguido produciendo fundamentalmente a escala nacional; y, encima, un BCE (Banco Central Europeo) que, en lugar de apoyar la economía como hacían el Banco nacional Chino o la Reserva Federal norteamericana, consideraba que su única misión era tener bajo control la inflación.

En los cinco últimos años, la respuesta de la UE a la globalización ha consistido en flexibilizar el trabajo para reducir los costes laborales. Los salarios y el mercado laboral han sido las únicas variables utilizadas para adaptarse a la globalización. Los datos estadísticos nos muestran esta verdad de manera despiadada. Los trabajadores en situación precaria han pasado a ser más del doble en el periodo antes indicado, ya que los contratos «atípicos» —es decir, temporales, a tiempo parcial y a través de ETT— han pasado de los 63 millones de 2003 a 131 millones en diciembre de 2008. Mientras, en el mismo periodo, el poder adquisitivo de los salarios ha bajado un 4,3% en la eurozona y un 3,6% en la UE de los 27. El 6,35% de la riqueza se ha trasladado de los salarios a los beneficios, alimentando la renta en lugar de la inversión industrial. Sin embargo, a pesar de esta merma importante en los derechos y en las condiciones de vida de nuestros trabajadores, el crecimiento del PIB europeo era siempre inferior al de todos nuestros competidores mundiales.

La crisis ha hecho estallar todas estas contradicciones y las ha amplificado. Existe un dato económico que lo deja bien claro: durante la primera parte de 2009, las economías europeas que han sufrido los peores resultados no han sido las más débiles sino, por el contrario, las más fuertes: Alemania, Suecia y Finlandia estaban a la cola de Europa, con un crecimiento de  $-5,6\%$  en Alemania, de  $-6,1$  en Suecia, y con Finlandia en recesión técnica, al haber sumado crecimientos negativos durante dos trimestres sucesivos.

Todo esto vuelve a demostrar las dificultades estructurales acumuladas por la economía europea a nivel de competitividad, y está corroborado por el siguiente dato de fondo: a diferencia de todos los demás sistemas económicos, Europa es el único continente en el que la crisis afecta a la oferta y a la demanda simultáneamente. La oferta industrial se ha parado como consecuencia de la propia estructura de producción europea. La industria europea se compone en un 78% de pequeñas y medianas empresas. Ni los Estados Unidos ni China poseen una estructura industrial de este tipo. Por otra parte, puesto que el mercado europeo es, básicamente, un mercado interior, es evidente que nuestras empresas sólo pueden ser más pequeñas que las de otros países. Y, en efecto, la proporción entre grandes empresas y PYMES es de 3 a 1 en Estados Unidos, de 2,4 a 1 en China y de 1 a 3,7 en Europa.

Estas cifras no sólo delatan una dificultad estructural europea para competir en el mercado mundial, sino que resultan ser las más controvertidas en este momento de crisis. El cortocircuito que se ha creado entre el capital financiero

y el capital productivo a raíz de los fenómenos de especulación financiera ha tenido el efecto de estrangular el flujo crediticio a las empresas. Esta situación es más acusada en Europa porque, precisamente, se ha cortado el flujo de financiación a la pequeña empresa. Los temerarios rescates bancarios emprendidos por los gobiernos europeos no han vinculado esas ayudas al soporte del sistema productivo, a diferencia de lo que ha hecho Estados Unidos. Los bancos europeos han cobrado esas ayudas y las han utilizado para recapitalizarse, en lugar de poner el dinero en circulación. Muchos, hoy, critican abiertamente la política del BCE, que, a diferencia de la Reserva Federal, no ha impuesto esa condición. La consecuencia, pues, ha sido evidente e inevitable: los recortes crediticios han penalizado sobre todo a la pequeña y mediana empresa europea, precisamente porque, debido a su tamaño, no posee recursos propios suficientes como para soportar la bajada de la demanda generada por la crisis y, por lo tanto, es más dependiente del crédito bancario. El instituto Eurostat ha certificado que, en el periodo entre octubre de 2008 y junio de 2009, los bancos han otorgado créditos en una proporción de 7 a 1; es decir, que han financiado sólo a una empresa de cada siete que ha solicitado financiación.

A todo esto se suma el parón de la demanda. La exacerbada política de moderación salarial practicada por el BCE no sólo ha deprimido el poder adquisitivo de la gente, sino también el consumo, con el «brillante» resultado de haber desencadenado una espiral perversa, en la que la contracción del consumo ha vaciado las carteras de pedidos de las empresas, las cuales se encuentran doblemente estranguladas, por la bajada del consumo y por la sequía crediticia.

Todo ello, ahora que a nivel macroeconómico empiezan a notarse las primeras señales de recuperación, hace que Europa viva una situación paradójica. Los últimos datos disponibles —los que miden la situación en el segundo semestre de 2009— arrojan tres cifras: un crecimiento negativo del  $-4,7\%$  (sólo Japón lo tiene peor); una tasa de inflación negativa ( $-0,7\%$ ); y un desempleo del  $9,5\%$ . La combinación de estos tres datos convierte a la economía europea en la peor de todos los sistemas competitivos.

Las previsiones para 2010 publicadas a finales de septiembre por el Fondo Monetario Internacional corroboran estas conclusiones. Como es sabido, el FMI ha previsto un crecimiento del  $9\%$  para China, del  $7,2\%$  para la India, del  $3,5\%$  para Estados Unidos y Rusia, y del  $3,2\%$  para Japón, pero sólo del  $0,9\%$  para Francia y Gran Bretaña, del  $0,4\%$  para Suecia, del  $0,3\%$  para Alemania y del  $0,2\%$  para Italia. Por lo tanto, la economía europea crecerá muchísimo menos que

todas las demás economías del mundo y 2010 se perfila como un año de estancamiento, más que de recuperación económica, al que, además, hay que sumar un aumento impresionante de la tasa de desempleo. En efecto, la OCDE prevé hasta un 12% de paro en Europa, lo que convierte a nuestro continente en el peor del mundo en lo que se refiere a la protección del empleo.

Se trata, pues, de una situación realmente dramática, ante la cual, sin embargo, el Consejo europeo está reaccionando de la peor manera posible. Mientras que todo el mundo está convencido de que lo que ocurrió hace un año, con la burbuja especuladora de las hipotecas basura y la rápida extensión de sus efectos negativos a la economía real, refleja una crisis estructural de la economía mundial, Europa es el único sistema que, por el contrario, ve esta situación como un simple parón coyuntural, una crisis sin duda más grave que las conocidas en el pasado, pero no suficiente como para demandar un cambio estructural de nuestro desarrollo económico. Esta inconcebible actitud se ha plasmado en el eslogan «business as usual», que indica, precisamente, que cuando el motor de la recuperación empiece a girar, todo volverá a ser exactamente como antes.

Es una visión miope y peligrosa, que deja la recuperación europea en un asunto de economía pura, al remolque de las de Estados Unidos y China, con la única esperanza de que allí pueda realmente recuperarse el crecimiento y que éste acabe inevitablemente por tirar de Europa.

Nosotros no podemos compartir ese análisis, ni el modo en que se cree que saldremos de esta crisis. Por otra parte, para el sindicalismo europeo, aceptar ese planteamiento significaría asumir un nuevo empeoramiento de las condiciones sociales en Europa.

No es una casualidad que el neoliberalismo europeo considere hoy compatibles la transformación ecológica del sistema productivo con la liberalización social. Su idea es que la «green economy» consista en una reconversión industrial obtenida a través de una nueva flexibilización del mercado laboral y de una merma de los sistemas de protección social.

Por ello ha llegado el momento del cambio, porque si esa idea se cumpliera significaría asumir el declive económico, político y social de Europa. Por desgracia, no cabe imaginar que el giro sea impulsado desde los poderes públicos. Las recientes elecciones al Parlamento europeo han vuelto a desplazar el eje político

de Europa hacia la derecha, y lo mismo ha ocurrido en el país más representativo de Europa, Alemania, en sus últimos comicios. Un resultado que no puede compensarse políticamente con los de las elecciones griegas y portuguesas. Como culminación de este proceso político, Barroso ha sido reelegido Presidente de la Comisión. El liberalismo, que ha fracasado en la economía, paradójicamente sigue ganando como doctrina política en Europa, a diferencia de lo que ha ocurrido en Estados Unidos. Deberíamos preguntarnos en qué han fallado las fuerzas progresistas europeas, si hoy 20 de los 27 Estados miembros están gobernados por los conservadores. Pero no es éste el foro adecuado.

Así y todo, este vacío político otorga al Sindicato un nuevo papel y una ocasión irrepetible. El sindicalismo europeo tiene la obligación de salir a la palestra y jugar este partido. Si no lo hiciéramos, nos veríamos obligados a una larga retirada defensiva durante un ciclo que podría suponer nuestra marginación política y social. Desde luego, para hacerlo no bastan los alardes de orgullo; se necesita mucho más. Se necesita una gran capacidad de propuesta, un gran esfuerzo de iniciativa y movilización, un cambio de actitud. Ya ha pasado el tiempo de lanzar «campañas» que no se apoyen en reivindicaciones concretas y estén refrendadas por resultados medibles; ya ha pasado el tiempo de creer ingenuamente que una política de buenas relaciones formales y de lobby con «este» Consejo, «esta» Comisión Barroso y «este» Parlamento europeo sean suficientes para obtener resultados.

No cabe duda alguna de que los sindicatos a nivel europeo, es decir, la CES, tienen un papel especialmente importante que cumplir. Lo afirmo porque ante las dificultades de los próximos meses —que se prolongarán sin duda durante todo 2010 y probablemente también en 2011—, los sindicatos nacionales tendrán que realizar un esfuerzo enorme para defender los puestos de trabajo y los salarios de los trabajadores. El año próximo, por la situación que describía anteriormente, será un año de emergencia social. No puede exigirse, más allá de cierto límite, que también los sindicatos nacionales generen una capacidad de proyectos importante. Es el sindicalismo europeo el que debería intentarlo; el que debería ser capaz de dar una orientación general y, al mismo tiempo, de luchar para construir unas «barreras defensivas» homogéneas para proteger a todos los trabajadores europeos. Se trata de una misión tan limitada como concreta. También por este motivo deberíamos plantearnos la conveniencia de adelantar nuestro congreso, con el fin de celebrar lo antes posible una asamblea capaz de lanzar un proyecto de gran envergadura y vinculante para todos, y de proponer un nuevo equipo dirigente. En todo caso, son como mínimo cuatro los frentes en

los que debemos trabajar: el financiero, el económico, el ámbito social y, por último, los problemas de gobernanza.

En el primero, hay que abordar la relación entre finanzas y producción. La ambición inicial, hace tan sólo un año, de reescribir las reglas generales lanzando un nuevo Bretton Woods se ha derrumbado, y los poderes públicos han tenido que tomar la iniciativa; pero después de rescatar a los bancos en crisis, se han limitado a unas pocas operaciones cosméticas de reforma. Sólo Estados Unidos ha tomado cartas en el asunto lanzando por lo menos tres importantes medidas: la primera ha sido la obligación de registrar todos los *hedge funds* y los *private equity* para tener una información más transparente sobre las cantidades de dinero gestionadas por las entidades que realizan operaciones de especulación financiera; la segunda, la decisión de crear una Agencia de Vigilancia y Seguimiento bajo el control directo del Ministro del Tesoro; y, por último, una actuación contundente contra los paraísos fiscales, empezando por Suiza, para hacer aflorar los capitales exportados para evadir impuestos. Asimismo, el G20 de Pittsburg ha tomado medidas para rebajar las retribuciones de los altos directivos de la banca.

En Europa, en cambio, no se ha hecho nada, salvo utilizar los enormes recursos gestionados por el BCE para salvar a los bancos más comprometidos. No se ha creado ningún centro de vigilancia, por lo que el seguimiento de las entidades financieras sigue realizándose a través de institutos privados, a menudo sospechosos de conflictos de intereses. Ni al Comisario europeo de finanzas, ni al BCE se les ha otorgado el papel de autoridad pública con funciones de prevención y actuación inmediata; y tampoco se han tomado medidas más contundentes contra los paraísos fiscales, muchos de los cuales operan en el mismo territorio europeo. Por último, nada se ha hecho para separar las actividades de la banca comercial de las de la banca de inversión. Ambos tipos de actividades siguen realizándose desde una misma entidad, sin transparencia y sin una relación directa entre la captación del ahorro y la concesión de créditos al sector productivo. Todo esto proyecta largas y preocupantes sombras sobre las actividades de las entidades financieras especuladoras.

Salta a la vista que si, por desgracia, estas últimas recuperaran su libertad de iniciativa, correríamos el riesgo de que Europa, precisamente por su pasividad, se convierta en el mejor terreno en el que podrían concentrar sus actividades.

Por otra parte, el mero hecho de haber infravalorado este aspecto es otra clara demostración de cómo las autoridades comunitarias no han comprendido,

o no han querido comprender, la lección que nos ha dado esta crisis. Los mercados especulativos no sólo han generado una burbuja que ha llegado a dañar gravemente la economía real. El terreno más insidioso no es el explícitamente especulativo, sino el que hace depender la financiación a las empresas de unos objetivos de rentabilidad a corto plazo. Las expectativas de obtener plusvalías bursátiles en el menor tiempo posible han envenenado todo el proceso productivo. Muchas deslocalizaciones, externalizaciones o prácticas de *dumping* social ahondan sus raíces precisamente en esta lógica.

En el plano económico, por lo tanto, el problema que se plantea es el de una reconversión del modelo de oferta. Para recuperar su competitividad, la industria europea debe volver a invertir masivamente en investigación e innovación, y orientar la producción hacia un desarrollo sostenible. Sin embargo, esta orientación, que parece a todas luces razonable, no será viable si no se definen con claridad las tareas y los roles de cada uno.

En otras palabras, es muy dudoso que una tarea tan gigantesca de reconversión industrial pueda arrancar de manera espontánea desde el mercado. Las lógicas por las que éste se mueve ya las hemos comprobado en estos últimos años. El mercado no se autorregula. Por ello hay que devolver a los poderes públicos su papel orientador. Yo no creo que el nuevo keynesianismo del que hoy tanto se habla pueda traducirse simplemente en una actividad emprendedora realizada directamente por el Estado. Por suerte, los fantasmas de las industrias del Estado pertenecen a un pasado enterrado para siempre, definitivamente y sin nostalgias. Lo que se está planteando es una renovada función de los poderes públicos como centros reguladores y, al mismo tiempo, orientadores. Esto significa que la reconversión tendrá que desarrollarse en el contexto de una política industrial de referencia impulsada desde Europa. En ese marco deberán incluirse todas las políticas de apoyo necesarias, así como incentivos y recursos destinados a las empresas para realizar investigación e innovación; políticas de redes de infraestructuras, materiales y no materiales; y, finalmente, políticas territoriales y sociales de acompañamiento. Como es obvio, a la hora de pasar de un modelo productivo basado en el consumo intensivo de energía a otro que utilice menos carbón, habrá sectores más preparados y otros que, por obsoletos, se verán penalizados.

Los poderes públicos deberán ser capaces de promover a los primeros, y de apoyar la reconversión productiva de los segundos, para paliar la pérdida de empleo y favorecer la movilidad social. Por ello no es imaginable que una ope-

ración tan compleja pueda acometerse sin una intervención constante por parte de los poderes públicos en todos los niveles.

En este marco económico tampoco estaría de más reflexionar sobre el papel productivo de los servicios públicos y del sector terciario privado. Si la «green economy» pretende encarnar el paso de un modelo de crecimiento exclusivamente cuantitativo a otro que sea, además, cualitativo, entonces no cabe duda de que el bienestar de la humanidad no podrá medirse sólo con índices basados en la cantidad de bienes materiales producidos.

El bienestar no debe medirse sólo por el número de productos fabricados, sino también por la cantidad y la calidad de servicios prestados a la sociedad en la que se opera.

Los servicios públicos y los servicios a las personas se analizan hoy como unos costes, y a menudo se privatizan, precisamente, para que sean más eficientes. Según este planteamiento, la cohesión y la inclusión social no suponen ninguna ventaja a la hora de determinar los índices de producción de riqueza. Esta es una visión miope y distorsionada que debemos tratar de corregir. No en vano la nueva administración norteamericana del presidente Obama, a la vez que lanzaba su programa por un crecimiento ecológicamente sostenible, volvió a incluir en su agenda, contra viento y marea, una reforma sanitaria destinada a ampliar el ámbito de protección, en busca de una sociedad más solidaria y más integradora.

En cualquier caso, es evidente que para nosotros la dimensión social es el principal problema que debemos resolver. Hasta ahora he hablado de la crisis como consecuencia de la burbuja creada por la especulación financiera. No obstante, ésta es tan sólo una cara de la moneda. La otra cara, de la que se habla menos, es que la crisis ahonda sus raíces en una práctica y en una cultura basadas en las desigualdades.

Los últimos años han estado constantemente marcados por este fenómeno. Los resultados están a la vista de todos. Desigualdades en el reparto de la riqueza entre trabajo, rentas y beneficios empresariales: en los cinco últimos años, en la UE, el 6,35% de la riqueza generada por el trabajo se ha desplazado a los beneficios y a las rentas, y puesto que, en el mismo periodo, la tasa de inversión industrial ha bajado, es posible que esa riqueza haya sido utilizada para alimentar operaciones financieras a su vez, probablemente, especulativas.

Desigualdades en el reparto de la renta, con una fuerte merma del poder adquisitivo de los salarios, sobre todo en la eurozona (un 4,3% menos, en el mismo periodo), mientras que las retribuciones de los directivos alcanzan niveles escandalosos y fuera de todo control. Desigualdades en los derechos del mercado laboral, en el que el trabajo precario ha dejado de ser una excepción para convertirse en la norma, y donde la flexibilidad sin seguridad se ha desbocado.

La búsqueda constante del *dumping* y del abaratamiento de los costes laborales ha marcado estos años de liberalismo desenfundado, que no sólo ha recortado los derechos de los trabajadores sino que también ha generado en nuestras sociedades un estado de miedo e incertidumbre con respecto al futuro, cuyos efectos se han trasladado al ámbito político y cultural, hasta hacer aflorar fenómenos de xenofobia y egoísmo social antes impensables. Por ello la lucha contra las desigualdades se convierte en una prioridad política absoluta. Y para ello se necesitan como mínimo dos objetivos de referencia.

El primero es la lucha por la calidad del trabajo. La calidad del trabajo y la calidad de los productos representan las dos caras de una misma moneda. No podemos pensar en una reconversión del sistema productivo basada en la investigación y la innovación tecnológica y creer que esos nuevos productos de tan alta calidad pueden ser fabricados por unos trabajadores precarios y poco cualificados. La calidad del trabajo se convierte en un factor de competitividad y de productividad, sin el cual la economía europea se vería abocada a competir no por sus productos sino por sus costes, lo que supone perder de entrada esa competición, dados los niveles salariales que existen en los países emergentes.

Por lo tanto, la formación continua, el aprendizaje y la competencia profesional vuelven a ser la tríada fundamental que ha de reemplazar el trabajo precario sin derechos. Pero esto por sí solo no es suficiente. La verdadera apuesta está en la capacidad de levantar en Europa unas defensas homogéneas contra el *dumping* social. Sin ello, es fácil prever que, en cuanto se recupere el crecimiento económico, se producirá de inmediato una nueva oleada de deslocalizaciones y de *dumping* social. Debemos ser capaces de levantar al menos dos barreras defensivas: en el ámbito de los salarios y en el mercado laboral. Hablo, obviamente, de unas barreras mínimas, pero suficientes para frenar la proliferación del *dumping*.

La primera barrera europea sería la del salario mínimo, fijando unos criterios cualitativos y unas cifras de referencia para incrementar los salarios mínimos en los 27 Estados miembros. No hablo de fijar un importe «mágico» igual para

todos los países, lo que sería imposible, sino de definir unos criterios homogéneos para las subidas salariales y un umbral mínimo por debajo del cual nadie pueda bajar. Esto puede hacerse por vía endógena o por vía exógena, es decir, que se puede aprobar por acuerdo interno del sindicato o por orientación de la UE, después de haberse negociado y acordado con los agentes sociales. No faltan ejemplos a este respecto: ya en 20 de los 27 Estados miembros existe un salario mínimo por vía legislativa o negociada. Los parámetros utilizados para calcular su incremento varían mucho de un país a otro, pero no es en absoluto imposible llegar a una síntesis entre ellos. Y tampoco sería difícil encontrar un procedimiento unitario de interpretación, ya que los salarios mínimos actualmente oscilan entre el 40 y el 70% del salario medio. Encontrar un punto de equilibrio europeo, acompañado de una cláusula que impida el retroceso, sería algo relativamente factible. Lo que falta, por desgracia, es otra cosa: la voluntad política de la Comisión, a la que se suman los retrasos y una miopía política aún muy arraigada en algunos de nuestros sindicatos.

La otra barrera defensiva estaría en el mercado laboral. Ahí no se trata de rechazar ni la flexibilidad ni las diversas formas que puede tener el trabajo. El problema que nosotros denunciemos no son las diversas modalidades y situaciones laborales, sino los derechos. Lo que reivindicamos a nivel europeo es que los derechos sean equivalentes, independientemente de las formas en que se utiliza el trabajo. Sé muy bien que en algunos países europeos nos hemos movido, y con razón, desde una lógica inversa, es decir, haciendo que el trabajo flexible o precario resulte más caro que el trabajo a tiempo indefinido. Con ello se afirmaba el principio de que el trabajo a tiempo indefinido debía constituir la normalidad, mientras que todas las otras modalidades, por ser excepcionales, debían tener un coste más elevado. Pero este objetivo de referencia europeo no es realista. En los Estados miembros hay demasiadas diversidades a la baja que lo hacen inviable. Por este motivo, el terreno que proponemos es el de la «equivalencia» de los derechos como una defensa mínima contra la desmedida explotación de la precariedad.

Por último, hablaré de los sistemas de gobernanza. Una reflexión exhaustiva sobre las consecuencias que ha tenido la globalización en los modelos de buen gobierno no ha empezado todavía. A este respecto, obviamente, sólo quiero abordar un aspecto de la gobernanza: el ámbito social.

La reflexión es la siguiente. El proceso de globalización está ligado por su propia naturaleza al principio de inestabilidad. La inestabilidad se convierte en un

fenómeno permanente con el que las empresas deben lidiar cada día. Un fenómeno que, además, la crisis actual ha agrandado hasta la desmesura. En el mundo contemporáneo todo es más inestable que en el pasado. La interdependencia instantánea que generan las tecnologías informáticas ha producido el fenómeno de la necesidad de adaptarse inmediatamente al cambio, so pena de perder posiciones en el mercado global. La inestabilidad de la demanda, por lo tanto, lleva a la inestabilidad de los procesos productivos, del precio de las materias primas, de los tipos de interés y de los costes de financiación, del valor de las acciones por los constantes vaivenes de las bolsas, etcétera. Se trata ahora de decidir si a toda esta inestabilidad queremos sumar también la inestabilidad social, o si, por el contrario, la estabilidad social puede ser la principal y necesaria compensación que permite hacer frente a toda la incertidumbre que acecha a las puertas de la empresa. Por ello, la convergencia entre los diversos agentes e intereses adquiere la dimensión de un factor estratégico. Aquí no está en discusión la autonomía de las partes y el ejercicio de la negociación, sino la capacidad de realizar estas funciones dentro de un marco de compromiso recíproco, con el fin de controlar el problema común que es la inestabilidad externa.

En este sentido, la función del sindicato adquiere una nueva dimensión estratégica otorgada, precisamente, por la variable de la globalización de los procesos productivos, y se abren para él capítulos y escenarios totalmente inéditos: la nueva frontera de las relaciones laborales y del papel que el sindicato y los trabajadores pueden tener en las decisiones estratégicas de sus empresas; el papel que el capital del trabajo puede desempeñar en la democratización del mercado financiero; el papel de una empresa desjerarquizada pero unida hacia el objetivo de un desarrollo cualitativo y sostenible.

Retos a los que, obviamente, podemos sustraernos o que podemos ignorar, pero que son ineludibles. Si, en cambio, somos capaces y queremos empezar a afrontarlos, no sólo esto supondría la posibilidad de abrir un nuevo ciclo en la historia del sindicalismo europeo, sino también, quizás, nos permitiría encontrar las respuestas más adecuadas para vencer al liberalismo económico y a esa cultura de resignado conservadurismo que ha envenenado el aire que respiramos.



**Lars Magnusson**

La estrategia post Lisboa y la Europa social



*Patio del Monasterio de Piedra, hacia 1872. Carlos de Haes.*

---

*La Cumbre de Lisboa de 2000 se propuso un ambicioso plan para el crecimiento, el cambio estructural y la cohesión social en Europa, en un periodo de 10 años.*

*Nos enfrentamos ahora a la etapa post Lisboa y a la necesidad de una nueva estrategia común para el crecimiento económico y el desarrollo social, que nos permitan mantener y mejorar el modelo social europeo.*

*Tenemos mucho que aprender de estos últimos diez años para no repetir los errores y plantear estrategias diferentes, con otras prioridades. Ningún avance hacia una economía basada en el conocimiento creará por sí mismo el pleno empleo, el bienestar para todos y la inclusión social. Ésta es todavía una responsabilidad de la política europea en todos sus diferentes niveles.*

**E**L proceso de Lisboa se inauguró hace casi diez años para facilitar una estrategia que tenía como propósito convertir a Europa en la economía más competitiva del mundo en 2019, con más y mejores empleos sobre la base de la transición a una economía basada en el conocimiento, defendiendo al mismo tiempo la cohesión social y una mayor participación de los interlocutores sociales. Ahora 2010 ya está aquí y tenemos que preguntarnos: ¿debería la Unión Europea emplear tiempo en discutir una nueva estrategia de crecimiento y desarrollo para el nuevo milenio que tenga también una clara dimensión social? La respuesta es, claramente, sí. Los estados europeos siguen compartiendo una serie de problemas comunes, así como de posibilidades. En el próximo par de años la mayor parte de los países europeos compartirán, muy probablemente, la fatalidad de un mayor desempleo, una mayor desigualdad social y el déficit de nuestros presupuestos nacionales (algo que, sin duda, tendrá repercusiones sociales y políticas). Por esto, existen con toda seguridad temas que deben abordarse también a nivel europeo: las condiciones para el crecimiento sostenible, el pleno empleo, pero también el cambio climático y la igualdad económica y social.

Además, hay que destacar que Lisboa era una estrategia que combinaba el objetivo del crecimiento económico y la cohesión y solidaridad social. A largo plazo, el crecimiento económico es indispensable para el mantenimiento del modelo (o modelos) social europeo. Además, sin duda Europa puede aumentar mucho mejor su potencial para el crecimiento si actuamos juntos en esta época de mayor competencia global. Pero debemos, al mismo tiempo, situar bien las prioridades entre el crecimiento y el bienestar social. El crecimiento económico no es un objetivo en sí mismo. Una política de crecimiento que no sitúa una primera prioridad, según lo formuló la Cumbre de Lisboa de 2000, en «mejorar el nivel de vida del ciudadano» no puede aceptarse. No podemos tener una política europea de crecimiento mientras los temas sociales y de bienestar sean solo objetivo de los países miembros a título individual. Por tanto, necesitamos también en el futuro, después de Lisboa, una estrategia que ponga el énfasis en

el crecimiento y la necesidad de una economía dinámica e innovadora, pero que al mismo tiempo establezca bien sus prioridades: un mayor nivel de vida y más cohesión social mediante la lucha contra la pobreza, pero también contra otras formas de desigualdad social y económica.

## ¿HA SIDO LA ESTRATEGIA DE LISBOA UNA DECEPCIÓN HASTA AHORA?

Muchos sienten hoy que la Estrategia de Lisboa no ha cumplido sus expectativas. Es fácil estar de acuerdo en que Europa, hasta ahora, no se ha convertido en la región más competitiva del mundo, no ha duplicado su índice de crecimiento ni ha logrado nada parecido al pleno empleo. Pero el hecho de que los objetivos establecidos no se hayan alcanzado totalmente ¿convierte a la estrategia en un fracaso? Para ser justos, hay que decir que cualquier estrategia puede no conseguir sus objetivos absolutos, pero en la medida en que se hayan hecho avances en la dirección correcta podría ser considerada, al menos parcialmente, como satisfactoria. La cuestión esencial entonces es si hemos avanzado o no en esta dirección correcta. Si miramos al nivel de empleo, así como al porcentaje de desempleo, hay claramente un avance en la dirección correcta, al menos hasta 2008. Por supuesto, es imposible determinar hasta qué punto hubiera tenido lugar esta mejora incluso sin una Estrategia de Lisboa. Aún así, quizá sea justo afirmar que la Estrategia Europea de Empleo ha ayudado a varios países a introducir «buenas prácticas» para mejorar la empleabilidad de los trabajadores, a pesar incluso de que el factor más importante ha sido el aumento del empleo como consecuencia del giro positivo en la economía global después de 2002.

Es desafortunado, sin embargo, que otras cosas parezcan ir en la dirección equivocada.

En primer lugar, está el tema de la calidad del empleo. Podemos discutir sobre qué es un buen empleo, o si un «mal» empleo es mejor o no que ningún empleo en absoluto. Sin embargo, por ejemplo el número de los llamados empleos atípicos está aumentando en Europa y lo ha hecho durante la mayor parte de la última década. Por supuesto, no todos los empleos a tiempo parcial, temporales o de duración determinada son de baja calidad. Pero, de hecho, muchos lo son y la tendencia hacia una menor seguridad en el lugar de trabajo parece ser un hecho claro en muchos países europeos [ISE 2009]. Un incremento de los empleos no estándar sería quizá un problema menos importante si el

aumento de empleos durante aproximadamente la última década se hubiera producido en el sector altamente retribuido, más concretamente en el sector de la economía basado en el conocimiento. Según la retórica al menos, se espera que los trabajadores en este sector sean más móviles y se preocupen menos por la seguridad. Pero no hay muchos datos para apoyar la opinión de que una mayoría de los nuevos empleos atípicos hayan sido creados en el sector altamente remunerado o en el del conocimiento. En cambio, dichos empleos son mucho más comunes en la industria de servicios y afectan a trabajadores con salarios bajos.

Por tanto, un problema desde este punto de vista es que una mayoría de los nuevos empleos que se han creado desde 2000 parecen haber sido creados en el más mundano sector de servicios y no en el nuevo sector «del conocimiento». Quizá ésta es también la explicación principal que está detrás de por qué hay, en realidad, pocas indicaciones de que la calidad del empleo haya mejorado durante la última década. El llamado Índice de Calidad del Empleo [ISE 2009:36f], que valora una serie de variables (incluyendo los salarios) para los países de la Europa de los 15, muestra un muy ligero incremento para los trabajadores masculinos y un ligero descenso para las mujeres con respecto a la calidad del empleo [ISE 2009]. Entre otras cosas, esto muestra que la brecha de género con respecto a las condiciones de trabajo va en aumento en Europa.

En segundo lugar, parece claro que mientras las diferencias de ingresos entre los países en Europa han tendido a disminuir bastante significativamente (al menos hasta 2008), las diferencias de ingresos en el seno de los países muestran una tendencia opuesta [Magnusson y Stråth 2007]. La primera de estas observaciones es claramente un efecto positivo de la integración europea, que ha ayudado a elevar los nuevos países que se han unido a la Unión Europea durante la última década desde una posición extremadamente baja, medida en PIB per cápita. Sin embargo, existe un claro peligro actualmente de que debido a la crisis económica alguno de estos países retroceda de nuevo y, así, que las diferencias de ingresos entre los países de la Europa de 27 comiencen a aumentar de nuevo (incluyendo los nuevos países candidatos).

Por otra parte, las mayores diferencias de ingresos en el seno de los países son un fenómeno de ámbito mundial, probablemente impulsado por una mayor competencia global. Sin duda, cualquier estrategia a nivel europeo tendrá un problema para contrarrestar una tendencia que realmente es global. Sin embargo, parece muy claro que esto debe reconocerse y debe prestársele más aten-

ción también a nivel europeo. Aquí la tendencia va claramente en la dirección equivocada, lo que podría dar lugar a mayores problemas y conflictos sociales y de hecho también a tensiones entre los diferentes países miembros. Además, dichas tensiones también afectan a la posibilidad de que nuevos países candidatos se sumen a la Unión en un futuro previsible.

En tercer lugar, la estrategia de que el modelo (o modelos) europeo solo puede sostenerse si se desarrollan nuevas bases para la competitividad [Rodríguez 2003:4, 14] no ha demostrado su validez. Un pilar principal de la Estrategia de Lisboa ha sido que para construir una economía basada en el conocimiento son necesarias reformas en el modelo de bienestar europeo. Se ha discutido que esta «nueva economía» necesita más flexibilidad en el mercado laboral y más incentivos para funcionar. Con estos antecedentes, se ha introducido el concepto «flexiguridad» como un medio de optar a una mayor flexibilidad y una mayor movilidad laboral, al mismo tiempo que los ingresos y la seguridad social se mantienen a un nivel relativamente generoso. Hasta ahora, sin embargo, hemos visto menos seguridad que flexibilidad. Como ya hemos señalado, una mayoría de los nuevos empleos «flexibles» no han llegado al sector de altos salarios sino al sector de servicios con bajos salarios.

Además, el énfasis de esta estrategia se ha puesto sobre todo en el empleo; por ejemplo, mecanismos para aumentar la productividad. Ha prestado menos atención a las posibilidades de los trabajadores para mantener sus ingresos mientras mejoran sus competencias, buscan un nuevo empleo o se preparan para desplazarse a otro país en busca de un nuevo empleo. Por ello, en la medida en que se han realizado intentos de introducir una plataforma más competitiva en Europa, estas reformas en muchos casos han ido en perjuicio de la seguridad de los trabajadores en situaciones de enfermedad o desempleo. Así, si la flexiguridad —tanto flexibilidad como seguridad— es necesaria para aumentar la ventaja competitiva y construir una nueva economía basada en el conocimiento, esta transformación está ciertamente detenida si continúa la tendencia actual hacia una menor cohesión social.

Por tanto, sí, hay razones para estar decepcionado con la estrategia de Lisboa. No ha aportado lo que dicen que debería haber aportado. Incluso peor, la tendencia con respecto a temas sociales importantes parece ir en la dirección errónea.

## ¿QUÉ FUE MAL?

Si estamos decepcionados con el proceso de Lisboa hay que hacerse la pregunta: ¿qué fue mal? La respuesta más aguda es, quizá, que un índice de crecimiento demasiado bajo. Pero hay otros factores que también parecen haber contribuido a los problemas del proceso de Lisboa:

Primero, la Estrategia de Lisboa se construye sobre una serie de asunciones analíticas bastante firmes que son empírica y teóricamente dudosas:

- que el crecimiento económico europeo y el bienestar en el futuro dependen de una transición a una economía «basada en el conocimiento»;
- que los modelos sociales europeos deben ser reformados o renovados para aumentar la velocidad de esta transición;
- la cohesión social está automáticamente garantizada durante la transición a una economía basada en el conocimiento o en la nueva era de competencia global intensificada.

Ninguna de estas asunciones es, por supuesto, evidente en sí misma aunque, en su momento, reflejaron bien el argumento planteado por muchos científicos sociales y por políticos. En cualquier caso, las conclusiones políticas que uno puede extraer de ellas son todavía menos definidas. Cuando discutamos que ocurrirá después de 2010, después de Lisboa, reconoceremos cómo las estrategias se basan en visiones y conceptualizaciones concretas que están limitadas en el tiempo y en un contexto político específico. Después de todo, ¿sabemos realmente, por ejemplo, si la economía del conocimiento creará más o menos desigualdad? ¿Podemos estar seguros de que una economía de este tipo cree mejores empleos, en sí misma, que la «vieja» economía? ¿Cuáles son las políticas que sabemos que funcionan para fomentar la cohesión social y una mayor igualdad?

Segundo, ha habido un fuerte desequilibrio en el seno del proceso de Lisboa como tal. Por eso, ha habido un impulso político mucho más fuerte para abordar algunos de los puntos de Lisboa y menor con respecto a otros. Mientras las políticas de desregulación con respecto al sector público, así como las reformas en el sector social para hacer el sistema de subsidios más favorable al empleo, han estado muy en la primera línea, la seguridad social y el objetivo de aumentar el bienestar de los ciudadanos de la UE se han destacado mucho menos abiertamente.

Indudablemente, la razón principal para esta inclinación tiene que ver con las preferencias políticas dominantes en el seno del Consejo europeo durante la última década. Esto también ha impedido que la Comisión pudiera presentar nuevas iniciativas y construir nuevas bases políticas para incrementar la cohesión social. El número de directivas y de iniciativas del MAC<sup>1</sup> en el terreno social ha disminuido considerablemente durante el periodo de los últimos diez años [Pochet 2008].

Tercero, la participación de los interlocutores sociales para fortalecer la cohesión social e introducir más bienestar ha sido una oportunidad perdida. El papel del diálogo social y el compromiso de los interlocutores sociales con la Estrategia de Lisboa se han debilitado durante la segunda mitad de esta década. Este no es un factor sin importancia: una mayor implicación de los actores sociales podría indudablemente haber hecho más fácil el logro de los objetivos de Lisboa. Sin una voz social fuerte argumentando a favor de la introducción del aprendizaje a lo largo de toda la vida y de acuerdos sobre flexiguridad, en favor de empleos mejores y más seguros, etc. es muy improbable que dichas reformas se logren en la práctica.

## DESPUÉS DE LISBOA 2010

Por ahora no podemos tener una idea clara sobre qué sustituirá a la Estrategia de Lisboa después de 2010. En el momento de escribir este artículo, la plataforma constitucional para la Unión está sin decidir y el proceso para sustituir la Estrategia de Lisboa no ha hecho más que empezar. Sin embargo, hay lecciones que aprender del proceso de Lisboa que deben tenerse en cuenta para el futuro. Como ya señalamos anteriormente, incluso aunque los últimos diez años hayan sido decepcionantes en lo referente al desarrollo de la Europa social, es necesario para la Unión Europea tener una estrategia común para el desarrollo económico y social también en el futuro. La alternativa sería decir que los países europeos son tan diferentes que es inútil lanzar una nueva estrategia común. O incluso peor, que temas como el crecimiento económico, el empleo, la cohesión social o el bienestar solo son asuntos de los países miembros a nivel individual. Sin duda, ese enfoque haría a los estados y comunidades europeos más vulnerables que nunca, en un mundo de mayor competencia global. Es improbable que el modelo social europeo sobreviviera sin

---

<sup>1</sup> Método Abierto de Coordinación.

una estrategia coordinada y un compromiso político firme para su existencia continuada.

En mi opinión, una estrategia europea renovada para el desarrollo económico y social debería tener en consideración, al menos, los siguientes puntos:

Primero, es crucial que los estados miembros se comprometan para crear más empleos y para aumentar el crecimiento económico. Esto solo puede lograrse invirtiendo más en I+D, especialmente en lo que Lisboa denominó la «economía del conocimiento», incluyendo quizá también la economía verde. Según Lisboa, los estados miembros deberían haber aumentado dichas inversiones para llegar al tres por ciento de su PIB hasta este momento. Esto no ha ocurrido por diferentes razones. Durante la mayor parte de la última década las políticas estructurales y las reformas en el mercado laboral han sido los instrumentos clave para la creación de empleo. Esto no es irrelevante, pero en el futuro (especialmente ahora cuando el empleo masivo está en retroceso) el énfasis debe ponerse más en estimular el crecimiento, aumentar la inversión y elevar la demanda.

Segundo, el bienestar (no solo el crecimiento) debe ser el principal objetivo europeo. Como hemos visto, el aumento de la calidad de vida de los ciudadanos europeos se recogió de manera explícita en la cumbre de Lisboa en 2000. Es verdaderamente cierto que el crecimiento económico y el bienestar social son procesos interrelacionados en una perspectiva a largo plazo. Sin embargo, debemos reconocer que el crecimiento económico puede a veces, también a medio plazo, dar lugar a mayores desigualdades e incluso a un menor bienestar para segmentos más grandes o más pequeños de la población. Para crear cohesión social, la política pública debe ajustar siempre el proceso de mercado y compensar las consecuencias negativas del cambio y la transformación económicos. No hay garantía de que la transición a una economía del conocimiento —sea lo que sea— resulte un proceso beneficioso para todos. Como todos los demás recursos escasos, el conocimiento también puede utilizarse para aumentar las diferencias sociales y de ingresos. No hay más «efecto goteo» automático en la economía del «conocimiento» que en cualquier otra economía.

Tercero, existe una necesidad de examinar con nuevos ojos *cómo* podemos reformar el modelo(s) social europeo para desarrollar el sector del conocimiento y aumentar el crecimiento. No hay un trueque necesario entre una Europa comprometida con ciertos valores sociales y el crecimiento económico y el cambio

estructural. Esto no significa que toda la reglamentación social y los sistemas de prestaciones estén funcionando bien y deban mantenerse en el futuro. Algunos de ellos necesitan cambiar para, por ejemplo, aumentar el empleo y oponer resistencia a que la gente quede excluida del mercado laboral. ¡Pero todas estas reformas deben evaluarse en relación con un compromiso de bienestar general, «igualdad social» y cohesión social!

Cuarto, una nueva (Lisboa) debe subrayar que la seguridad social y un elevado bienestar no son solo un coste que podría reducir la ventaja competitiva de Europa. En cambio, un nuevo programa de crecimiento debería destacar la oportunidad única que supone para Europa, especialmente si pretendemos construir una economía basada en el conocimiento e «invertir en las personas» como se dice con frecuencia [Rodrigues 2003]. La cohesión y la seguridad social hacen que la gente esté más segura en situaciones en las que hay que tomar decisiones duras; por ejemplo, invertir en educación, elegir otra carrera o desplazarse a otro lugar.

Quinto, la igualdad social debe ocupar una vez más un lugar central en una nueva estrategia después de Lisboa. En el actual proceso de Lisboa las ideas que prevalecen parecen ser que la Europa social es algo que está tan institucionalizado y enraizado que no tiene que ser defendido políticamente, y que no hay que poner en marcha nuevas políticas para preservarlo y desarrollarlo. Está claro que las fuerzas del mercado global durante la última década, aproximadamente, han impulsado unas mayores diferencias sociales y de ingresos también dentro de los países europeos. Además, mientras la liberalización del comercio y la libre circulación de capital, trabajo y bienes son una piedra angular de la cooperación europea, estos procesos deben combinarse con iniciativas institucionales y políticas que pretendan garantizar que el precio de dicha liberalización no es una mayor injusticia y desigualdad social.

La crisis financiera actual muestra claramente que hasta ahora el proceso de Lisboa ha puesto demasiada confianza en el funcionamiento libre del mercado. Todas las evidencias históricas muestran que el mercado no garantiza por sí mismo el bienestar y la cohesión social.

Sexto, pero no menos importante, cualquier nueva estrategia debe reconocer que Europa es parte del mundo y no puede construir su fuerza sobre la colocación de barreras al mundo exterior. Europa debe asumir responsabilidades para combatir, junto con otros socios, problemas como la pobreza, los costes sociales

de la inmigración, el cambio climático, etc. Fiel a sus ideales, es esencial que Europa asuma el liderazgo en temas como la lucha contra el actual incremento de las diferencias sociales y de ingresos en el mundo. Su papel debe ser apostar por mejores condiciones de trabajo, empleos mejores y más seguros, etc. también a escala global. Una nueva estrategia europea de crecimiento debe incluir regulaciones frente a la relocalización de las empresas, que evidentemente traerá graves problemas sociales y medioambientales. Es importante que dicha reglamentación no se utilice como una forma de proteccionismo velado, porque esto dañaría con la mayor dureza especialmente a los países más pobres.

#### PARA CONCLUIR

La Cumbre de Lisboa en 2000 presentó un plan ambicioso para el crecimiento, el cambio estructural y la cohesión social en Europa durante un periodo de diez años. Podemos ver que no ha cumplido sus promesas. Ni el crecimiento económico ni el cambio estructural han tenido lugar en la dimensión en que se esperaba, debido, al menos en cierta medida, a una inversión en I+D mucho menor de lo que habría sido necesario. Con respecto a la cohesión social hay incluso más cosas que han ido en la dirección equivocada. El pleno empleo no se ha logrado, el número de empleos atípicos e inseguros está creciendo con rapidez y las desigualdades sociales y de ingresos han aumentado.

Sin duda, Europa necesitará, después de Lisboa, una estrategia común para el crecimiento económico y el desarrollo social. Pero hay muchas lecciones que aprender de los últimos diez años si no queremos repetir los mismos errores obvios. En general, una nueva estrategia tendrá que plantear prioridades diferentes de la anterior. El crecimiento económico es un medio para un mayor bienestar y no un objetivo en sí mismo. La inclusión social y el bienestar común no llegan de manera automática y por sí mismos. Una lección clara que hay que aprender es que tiene que estar apoyado por políticas positivas y por la creación de nuevas bases políticas para iniciativas futuras. La igualdad y la justicia social deben estar en primera línea de la nueva estrategia después de Lisboa. Ningún avance hacia una economía basada en el conocimiento (como quiera que la definamos) creará por sí mismo el pleno empleo, el bienestar para todos y la inclusión social. Ésta es todavía una responsabilidad de la política europea en todos sus diferentes niveles.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ISE, *Benchmarking Working Europe 2009*. Bruselas: ISE 2009.

MAGNUSSON, LARS Y STRÅTH, BO (ed), *European solidarities. Tensions and contentions of a Concept*. Bruselas: PIE Lang 2007.

MAGNUSSON, LARS y FODEN, DAVID (ed.), *Five Years experience of the Luxembourg employment strategy*. Bruselas: ISE 2003.

POCHET, PHILIPPE, «Social Europe: does hard law still have a role to play?» *European Economic and Employment Policy Brief, no 2 – 2008*. Bruselas: ISE 2008.

RODRIGUES, MARIA JOAO, *European Policies for a Knowledge Economy*. Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar 2003.

**Jesús Cruz**

La construcción de la Europa social.  
Derechos laborales, diálogo social  
y negociación colectiva



*Lagunas (Piedra)*, hacia 1877. Carlos de Haes.

---

*El Tratado Constitutivo de Roma apenas contenía en su texto dos apuntes relativos a lo social: el reconocimiento de la libre circulación de trabajadores y la preocupación por la garantía de igualdad retributiva por razón de sexo.*

*A partir de este estrecho margen, el Derecho Comunitario ha logrado, después de más de cincuenta años de evolución, resultados palpables en la construcción de la Europa social, estableciendo convergencias entre los diversos sistemas legales del conjunto de los Estados miembros.*

*La actual carencia de liderazgo político a nivel europeo que permita marcar las líneas de políticas comunes de actuación, en especial en el ámbito de las relaciones laborales, ha producido, entre otras cosas, un reforzamiento de los particulares intereses de cada uno de los Estados miembros en detrimento del afianzamiento de un proyecto común europeo.*

*Conviene hacer hincapié en que cualquier empeño de relanzamiento de la política social comunitaria sólo es viable en la medida en que la Unión Europea logre asimilar definitivamente el proceso de ampliación a los países del Este, intensificando los esfuerzos para acelerar la convergencia entre los países del Este y del Oeste, de modo que los desequilibrios de desarrollo económico y de calidad de vida no sean tan elevados como en la actualidad.*

## 1. EL LENTO PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA EUROPA SOCIAL

LA penetración de la Europa Comunitaria en el ámbito de las relaciones laborales y, en particular, en el terreno de la legislación laboral, ha sido tardía, lenta y con una elevada dosis de obstáculos, sin que a estas alturas se vislumbre un escenario de futuro libre de dificultades, sino probablemente todo lo contrario. Es cierto que el proceso de profundización en el proyecto europeo ha estado jalonado desde el principio de múltiples dificultades a tenor de la complejidad de la construcción de una estructura singular y ensayada por primera vez a lo largo de toda la historia de la Europa moderna, aunque todo ello se ha visto acentuado con particular intensidad en lo que afecta a la construcción de la Europa social. No puede ocultarse tampoco que, a pesar de todos los límites y frenos que se han producido en el ámbito de las relaciones laborales, con todos sus defectos el resultado ha sido el de un progresivo mayor protagonismo del conjunto de las instituciones, públicas y privadas, en el desarrollo de un mercado de trabajo cada vez más convergente en el ámbito de la Europa comunitaria y, por ende, el progresivo afianzamiento de una dimensión social de la Unión Europea.

Sin embargo, todavía a estas alturas se aprecia la presencia de notables deficiencias e insuficiencias en este campo de la política social comunitaria, sin dejar de advertir que no estamos inmunizados o blindados frente a los riesgos de degradación o de erosión de la virtualidad práctica de lo aparentemente consolidado en la actualidad. Intentemos explicar y argumentar debidamente las valoraciones así formuladas.

Hablar sobre la construcción de la Europa comunitaria exige, aunque sea muy brevemente, retrotraernos a los orígenes y evolución del Derecho social comunitario. Y, al efecto, recordar que el sencillo y bien limitado objetivo en sus orígenes de construcción de un gran Mercado Común en el ámbito europeo,

determinó que en las primeras décadas el proyecto europeo centrara su atención en la vertiente estrictamente económica de conformación de una economía de escala a nivel regional europeo y, por tanto, se desatendiera en lo sustancial la dimensión social de ese mercado y mucho más se dejara de lado la perspectiva de garantía de ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas particularmente en el ámbito de las relaciones laborales.

Así, en su arranque, el Tratado Constitutivo de Roma de finales de la década de los años cincuenta, apenas contenía en su texto dos apuntes relativos a lo social. De un lado, en el marco de las grandes libertades de circulación, la presencia y reconocimiento de la libre circulación de trabajadores, que a lo largo de los años sesenta se desarrolló con profusión, con vistas a que no se quedara exclusivamente en una recepción formal en sus textos legales, sino que alcanzara un auténtico valor material a través de la contemplación de todas sus vertientes, desde las políticas de flujos migratorios, colocación y de formación profesional hasta las relativas a las condiciones de trabajo y de protección social. De otro lado, la específica preocupación desde sus inicios por la garantía de la igualdad retributiva por razón de sexo, que con el paso del tiempo ha dado lugar a una genérica extensión del principio de paridad de tratamiento y, por ende, prohibición de discriminación entre mujeres y hombres en el conjunto de la contratación laboral, las condiciones de trabajo y la Seguridad Social.

A partir de ese estrecho margen de actuación inicial, las instituciones comunitarias percibieron la necesidad de intervenir sobre algunos terrenos particularmente delicados del desarrollo de la actividad económica, que podían tener una especial incidencia negativa sobre los intereses de los trabajadores y, en particular, sobre la garantía de la continuidad de sus derechos, aunque también sobre la superación de situaciones de marcada dificultad de las empresas. En particular, para abordar espacios novedosos no proyectados al menos expresamente por los Tratados Constitutivos, se buscó un fundamento esencialmente negativo, cifrado en evitar que la concurrencia mercantil —auspiciada y favorecida a nivel Europeo con la conformación del Mercado Común— no se desarrollara como una concurrencia que utilizara como elemento de ventaja las diferencias notables de costes laborales entre unos y otros trabajadores según el Estado miembro en el que trabajaban; es decir, evitar lo que se vino a conocer como el «*dumping* social». Ello, por ejemplo, permitió que a lo largo de la década de los años setenta se aprobaran importantes Directivas en materia de reestructuración empresarial: despidos colectivos, transmisión de empresas y Fondo de Garantía Salarial.

Eso sí, cuando se quiso avanzar más allá de lo anterior, se constataron las limitaciones de los Tratados Constitutivos y, en particular, los frenos impuestos por algunos Estados miembros utilizando la exigencia de que todas las Directivas Comunitarias hubieran de ser aprobadas con el voto unánime de todos. Ello determinó la necesidad de acometer sucesivas reformas de los Tratados (Acta Única Europea de 1986, Tratado de Maastricht de 1992 y Tratado de Ámsterdam de 1997), que incorporaron la posibilidad de que ciertas materias correspondientes a las políticas de armonización de la legislación laboral se abordaran vía Directivas Comunitarias con el procedimiento más sencillo de las mayorías cualificadas. Ello dio lugar a un impulso notable del acervo comunitario social en aspectos importantes, como fueron los relativos a la seguridad y salud en el trabajo, la jornada de trabajo, la obligación de información al trabajador sobre sus condiciones de trabajo y, más recientemente, las empresas de trabajo temporal.

Aunque este nuevo impulso se apoyaba fundamentalmente en el criterio de impedir el dumping social, empezaba también a abrirse camino la idea de que la construcción de la Europa social no debería tener un alcance meramente negativo y de simple sostén complementario de la construcción de la convergencia en lo económico, sino que debía tener un valor autónomo y en sí mismo de diseño con vistas a la construcción de un modelo social europeo; modelo definitorio de las señas de identidad de la Europa comunitaria, por diferencia y comparación a otros sistemas políticos nacionales o estructuras supranacionales externas al territorio europeo. Lo anterior permitió novedades cualitativas en el proceso de construcción de la Europa comunitaria, cuando menos en cuatro frentes bien significativos, que enumeramos de forma muy telegráfica: diálogo social, política de empleo, extensión del principio de tutela antidiscriminatoria y política de inmigración.

En primer lugar, la promoción del diálogo social y, con la misma, la incorporación del protagonismo de los interlocutores sociales comunitarios en el ámbito europeo al proceso de profundización en la política social y, en particular, al proceso de elaboración de las normas comunitarias. Ello dio lugar al establecimiento de un sistema de doble consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas en el ámbito europeo respecto de cualquier iniciativa legislativa comunitaria, que permitió desarrollar una fuerte influencia de las posiciones de los interlocutores sociales en el contenido de un significativo número de Directivas Comunitarias; y, en particular, dio lugar a la celebración de importantes acuerdos colectivos en materia laboral, en algunos casos reforzados

por la aprobación de la correspondiente Directiva, en otros casos aplicados libremente por los propios interlocutores sociales. El abanico de materias abordadas por estos acuerdos colectivos ha sido en una primera fase notablemente elevado, lo que muestra la trascendencia del fenómeno: contratos temporales, contratos a tiempo parcial, permiso parental, teletrabajo, acoso laboral, estrés laboral, etc.

En ese mismo primer frente, se ha intentado propiciar también que los representantes de los trabajadores puedan participar en la gestión de las empresas, por vía de su intervención a través de fórmulas variadas de información y consulta a los mismos por parte de la dirección de las empresas. En alguna medida ello ya se ensayó con las Directivas de los años setenta en materia de reestructuración empresarial, incluso sucesivamente a través de la armonización de la legislación laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, pero de mucho mayor calado es el hecho de que se ha extendido y generalizado en esta nueva fase a través de Directivas expresa y directamente dirigidas a fomentar la participación de los representantes de los trabajadores en la gestión de las empresas, particularmente aquellas de grandes dimensiones: constitución del comité de empresa europeo, implicación de los trabajadores en las sociedades mercantiles europeas, información y consulta general a los representantes de los trabajadores.

El segundo frente se comienza a abordar con la asunción por parte de las instituciones comunitarias de una novedosa técnica de intervención en materia de política de empleo a finales de la década de los años noventa, a través de lo que se ha venido en denominar el método abierto de coordinación. Manteniendo como premisa de partida el reconocimiento de que el diseño de las políticas activas y pasivas de empleo corresponde como competencia exclusiva a los Estados miembros, se abre paso de manera complementaria la posibilidad de que desde las instituciones comunitarias se marquen objetivos de actuación, se recomienden medidas a adoptar y, sobre todo, se evalúen las diversas políticas nacionales de empleo comparando los resultados obtenidos en la práctica por cada uno de los Estados miembros en la ejecución de las mismas.

En materia de derechos fundamentales y libertades públicas, bajo la premisa de que todos los Estados miembros de la Unión Europea recogen en sus textos constitucionales un amplio e intenso reconocimiento de tales derechos y libertades, respondiendo a estrictos modelos de Estado democrático de derecho, se presupone el respeto a tales derechos fundamentales, al tiempo que se asigna

al Consejo de Europa el seguimiento y garantía de su efectividad por vía del respeto a la Convención Europea de Derechos Humanos. En particular, en el ámbito laboral la intervención durante largas décadas se circunscribió a la discriminación por razón de género y, por añadidura, en los Tratados vigentes se prohíbe que la armonización comunitaria pueda llegar a abarcar materias tales como son las relativas a la libertad sindical y el derecho de huelga.

A pesar de ello, el Tratado de la Unión Europea abrió una importante brecha a partir de la década de los años noventa, incorporando un amplio y genérico principio de igualdad de tratamiento y prohibición de discriminación, de importante relevancia en lo laboral. En particular, ello dio lugar a la aprobación de tres influyentes Directivas en esta materia de la tutela antidiscriminatoria a principios de la década actual: por razón étnica o de raza, por motivos de religión o convicciones, de discapacidad, de edad así como de orientación sexual y, finalmente, de actualización y extensión de las relativas al género. Eso sí, se trata de causas tasadas y no de Directivas generales de tutela antidiscriminatoria, por mucho que la denominación de alguna de ellas puede inducir al error. En concreto, se trata de un listado cerrado de causas, sin que concurra hasta el presente en el ordenamiento comunitario una mención abierta, como es el caso de la Constitución Española, a cualquier otra discriminación por «cualquier otra condición o circunstancia personal o social».

Por lo demás, por mucho impacto y eficacia que tengan las reglas en materia de prohibición de discriminación, lo indiscutible es que las mismas no abarcan todo el rico campo de las garantías de los derechos fundamentales y libertades públicas. De este modo, la previsible inmediata entrada en vigor del Tratado de Lisboa, con la correspondiente atribución de fuerza vinculante en términos jurídicos de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, ya que le atribuye el mismo valor jurídico que el propio de los Tratados Constitutivos, en gran medida comportará la superación de estas deficiencias, desde el instante en que ello supone la recepción de una completa relación de derechos fundamentales y libertades públicas, con particular atención a los de carácter laboral y social.

La última de las vertientes novedosas que anunciábamos, la intervención sobre la política de inmigración, se ha producido recientemente a través de un mecanismo extramuros de la estricta política social comunitaria, pero con una indiscutible afectación al desenvolvimiento general del mercado de trabajo. En efecto, la atención al desarrollo de los flujos migratorios se ha enmarcado desde

sus inicios en el ámbito del espacio común de libertad, seguridad y justicia. En todo caso, aunque lo sea con una filosofía política marcadamente diferenciada de la propia de la política social comunitaria, lo cierto es que también en este campo se comienzan a acometer medidas específicas para homogeneizar mínimamente los flujos migratorios con carácter general (el estatuto de residente de larga duración) o para determinados grupos específicos de profesionales (trabajadores altamente cualificados), así como para atajar las prácticas nada deseables de inmigración ilegal (retorno de los inmigrantes ilegales, sanciones a los empresarios), todo ello enmarcado en una visión general que pretende acometer una política integral en materia de inmigración. Es cierto, no obstante, que las propuestas de Directivas presentadas por la Comisión son más numerosas, abarcan contenidos más amplios y diversos, sin que algunas de ellas acaben de recibir la aprobación definitiva por la falta del necesario consenso político para ello.

A resultas de todo lo anterior, se puede apreciar cómo, a pesar de las dificultades experimentadas en sus avances por la política social comunitaria después de más de cincuenta años de evolución del Derecho Comunitario, éste ha logrado resultados palpables en la construcción de la Europa social, con intervenciones incisivas en algunos campos, que ha logrado establecer ciertos márgenes de convergencias entre los diversos sistemas legales del conjunto de los Estados miembros. En particular, el resultado nos permite, con todas las deficiencias constatables, afirmar la existencia de una sedimentación del acervo comunitario de un modelo social europeo, que nos marca como seña de identidad del proyecto europeo y como diferenciado de otros modelos económicos y sociales comparables. Eso sí, tal modelo no acaba de cuajar del todo y, en particular, está sometido a ciertos contratiempos en la actualidad, a resultas de ciertas turbulencias que venimos observando en el último período y de los que conviene dejar constancia.

## 2. UN NUEVO ESCENARIO DE DEBILIDAD POLÍTICA Y ECONÓMICA CON EFECTOS NEGATIVOS

Varias son las circunstancias que determinan un escenario de nuevas dificultades para la profundización en el proyecto europeo y, con las mismas, de las correlativas preocupaciones que se pueden observar en el campo de la efectividad de la construcción de la Europa Social. Entre ellas, a mi juicio personal, sería oportuno destacar las siguientes.

Ante todo, con carácter general se observa una manifiesta carencia de liderazgo político a nivel europeo, que permita marcar las líneas de políticas comunes de actuación en el marco comunitario, con particular acento en el ámbito de las relaciones laborales. Ello es demostrativo de un claro debilitamiento del poder político de las instituciones comunitarias, que van perdiendo legitimidad política de actuación en el terreno práctico. Como efecto derivado de tal situación, o si se quiere como la otra cara de la misma moneda, se aprecia un reforzamiento de las posiciones nacionalistas de defensa de los particulares intereses de cada uno de los Estados miembros, otorgando primacía a las ventajas individuales a obtener del funcionamiento de la Unión Europea, en detrimento de una mirada más colectiva, más a medio y largo plazo, de afianzamiento de un proyecto común que pueda beneficiar al conjunto.

Un ejemplo elocuente de lo que venimos describiendo se aprecia en el tortuoso camino sufrido en la aprobación de la última, hasta el presente, de las reformas de los Tratados a través del Tratado de Lisboa. No deja de resultar llamativo que los debates sobre las reformas introducidas por el Tratado se enfoquen no tanto respecto de lo que puedan suponer en cuanto a la efectividad del funcionamiento de la Unión Europea, cuanto respecto de lo que «ganan» o «pierden» cada uno de los Estados miembros en el escenario futuro de aplicación del nuevo Tratado. En particular resulta especialmente negativo, si bien ello haya constituido una actitud con amplios precedentes en el pasado, que en esta ocasión se haya elevado casi a categoría el condicionamiento de la aprobación nacional del Tratado por parte de algunos Estados miembros a la aceptación, no sólo de un tratamiento propio para los mismos, sino incluso la incorporación de un conjunto de reglas de excepción de inaplicación parcial del Tratado para ellos como condición inexcusable; exigencias nacionales impuestas por añadidura de forma extemporánea en un momento en el que el proceso de negociación de la reforma de los Tratados ya se encontraba cerrada; con actitudes ciertamente desleales en el *fair play* comunitario, a la vista justamente de las debilidades políticas de los impulsores de la reforma de dichos Tratados.

El ejemplo más significativo de ello, aunque no sea el único, lo constituye el Protocolo sobre la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea a Polonia y a Reino Unido, con la particular precisión en el art. 1.2 del citado Protocolo de que nada de lo dispuesto en el capítulo IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de sus respectivos países; capítulo IV que lleva por título «solidaridad» y que precisamente recoge la relación de derechos laborales y de protección social de la

Carta. En la misma línea habría que mencionar el condicionante impuesto a última hora por la República Checa, no casualmente también de excepción de la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales, a situaciones particulares de la propia Chequia. De este modo, uno de los elementos más positivos y emblemáticos de la aprobación del Tratado de Lisboa por lo que afecta al afianzamiento de la Europa Social, el carácter vinculante de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, quedaría bastante menoscabado con un riesgo de extensión de este tipo de inaplicaciones a ciertos Estados miembros, con el más que posible efecto reflejo para el resto de los Estados.

Un segundo factor a tomar en consideración deriva de las consecuencias indirectas de la ampliación de la Unión Europea hacia los países del Este, que se está mostrando como una de las más difíciles de digerir por las instituciones comunitarias.

Bien conocida, al efecto, es la enorme dificultad de articular y materializar los procedimientos de adopción de las decisiones en el seno del Consejo de Europa, cuando las voces y votos a tomar en consideración son los correspondientes a 27 países y, en el breve plazo, a más de 30 países. De ahí, una vez más, la trascendencia de la efectiva entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que por el procedimiento de votación contemplado, facilitará el mencionado procedimiento, si bien con notable postergación en el tiempo en atención a las reglas transitorias de puesta en marcha; y, en todo caso, es posible que con los nuevos criterios no se lleguen a superar por completo las complejidades actualmente existentes en la adopción de las decisiones comunitarias. En particular, tales dificultades se muestran de forma inmediata en los asuntos laborales y sociales, singularmente sensibles para algunos Estados miembros y donde las posiciones políticas de los países del Este son marcadamente distantes respecto de la cultura laboral y social asentada a lo largo de décadas en los países del Oeste.

En todo caso, más allá de lo anterior, da la impresión de que la ampliación hacia los países del Este se ha verificado en claves cualitativamente diversas de aquellas en las que se produjeron las precedentes y, en particular, las que se llevaron a cabo a lo largo de la década de los años ochenta, aquéllas que dieron lugar a la ampliación a los países mediterráneos, entre ellos España. Me refiero en concreto al intercambio político más o menos explícito en el que se produjeron las precedentes ampliaciones, que ahora parece que se rompe en gran medida. Intercambio político consistente, de un lado, en un compromiso por parte de los Estados de la ampliación de acelerada convergencia económica y

cumplimiento de los estándares comunes institucionales y económicos establecidos a través de las Directivas de armonización, en particular, las referidas a la política social y, de otro lado, a la aportación de importantes sumas económicas a través de los Fondos estructurales a favor igualmente de esos Estados de la ampliación que les facilitara y les compensara el mencionado esfuerzo de convergencia.

En el nuevo escenario en el que se desenvuelven estas ampliaciones, aparte de que las divergencias de desarrollo económico y social sean más elevadas que en el pasado, se advierte una manifiesta menor predisposición por parte de la Unión Europea a allegar la financiación necesaria para nutrir los correspondientes Fondos estructurales con cantidades que produzcan similares efectos de convergencia a lo que sucedió en el pasado, con lo cual el intercambio político también parece que cede en la exigencia de la contrapartida. En otros términos, a menores flujos en los Fondos estructurales menor intensidad en la legitimación para exigir la convergencia en los estándares sociales. El escenario, pues, que se viene a diseñar es el de una reducción de los primeros que se ve compensada de facto con una legitimación implícita para que esos países de la ampliación utilicen el arma del *dumping* social como técnica de incorporación a la competencia mercantil a escala europea; *dumping* social que en el corto y medio plazo evidentemente provoca resultados de favorecimiento de sus economías y de deslocalizaciones empresariales a su favor provenientes de países del Oeste europeo, pero que acaba repercutiendo negativamente en el conjunto, con un fuerte riesgo de debilitamiento global de la dimensión social europea. Por mucho que la formalidad del periodo de transición venga acotado en las correspondientes actas de adhesión, siempre acaban abriéndose vías de escape que facilitan el uso de la técnica del *dumping* social y de la deslocalización empresarial en esa misma clave del *dumping* social.

A su vez, el escenario cada vez más amplio de globalización de la actividad económica, donde se exterioriza un fenómeno más intenso de *dumping* social a escala mundial hace mucho más vulnerable el mantenimiento, en los términos hasta el presente conocidos, del modelo social europeo logrado a lo largo de las décadas precedentes de construcción del proyecto europeo. Precisamente por ello, los cimientos de ese modelo social corren el riesgo de resentirse en el momento en el que se produzcan turbulencias económicas a escala internacional, que muestran una fuerte tentación a ceder en el terreno del mantenimiento de la Europa Social, particularmente cuando pueden entrar en liza países emergentes en lo económico pero con manifiestas carencias en lo que se refiere a

los elementos tradicionales de tutela en el ámbito de las relaciones laborales y de la protección social. Cuando menos, ello desemboca en una menor atención hacia los asuntos sociales, con el correlativo primado sin compensaciones de las reglas puras de la competencia mercantil.

Finalmente, en ese contexto aparece también un cierto cambio de sensibilidad en el seno del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, como intérprete máximo del acervo normativo comunitario. En efecto, en sus orígenes este Tribunal, como expresión por antonomasia del espíritu europeísta y, por tanto, como impulsor de la profundización en el proyecto de construcción política de la Europa comunitaria, adoptó una marcada interpretación expansiva de las reglas y principios comunitarios, que se concretó en especial en una clara promoción del desarrollo de los contenidos expresivos de la política social comunitaria. De este modo, la lectura por parte del Tribunal de los textos de los Tratados Constitutivos en clave favorable a las competencias de las instituciones comunitarias, ha venido permitiendo en reiteradas ocasiones una manifiesta revalidación de algunas iniciativas algo aventuradas o forzadas impulsadas por parte de la Comisión Europea, al tiempo que ha garantizado una igualmente exigente lectura de las Directivas laborales a los efectos de reclamar una estricta armonización de las legislaciones sociales en las correspondientes materias.

Sin embargo, en los últimos tiempos se perciben una serie de pronunciamientos por parte del Tribunal Europeo que ponen en duda la continuidad de ese papel, hasta ahora bien identificado, de apoyo por parte del mismo a la profundización en la construcción de la Europa Social. La ya tristemente conocida trilogía de sentencias en los asuntos Viking, Laval y Rüffert constituye el ejemplo más ilustrativo de este cambio de actitudes y sensibilidades del Tribunal. Resulta ciertamente difícil aventurar en qué medida ello comporta un punto de inflexión y cambio de rumbo o, por el contrario, se trata exclusivamente de fallos aislados que no resulta posible extrapolar; es decir, resulta difícil aventurar todavía si se trata de pronunciamientos dictados en una coyuntura muy específica condicionada por visiones muy parciales, o bien cabe que se produzca una generalización en el futuro inmediato. En todo caso, en las argumentaciones jurídicas formuladas por el Tribunal se aprecia un nuevo enfoque, con tendencia a la generalización, en la ponderación de la relación que se debe verificar en el ámbito comunitario entre libertades económicas consustanciales a la defensa de la competencia mercantil y el reconocimiento de derechos laborales y de protección social que exterioricen las señas de identidad del modelo social europeo.

En todo caso, el proceso de construcción de la Europa comunitaria bien sabido es que desde sus orígenes se ha sometido a presiones constantes centrífugas y centrípetas, que al final logran un cierto entendimiento de equilibrio. Frente a las precedentes realidades, que de manera objetiva muestran sus nubarrones oscuros, siempre emergen también en el ámbito comunitario otras tendencias en paralelo que buscan lograr la debida compensación. Probablemente son ya demasiados años de constantes presiones a favor de la búsqueda del equilibrio entre las exigencias sociales y las correspondientes del mercado como para que se olviden las múltiples y complejas implicaciones en juego a favor de los intereses de los ciudadanos europeos. De ahí que lo que corresponda hacer no es otra cosa que identificar los principales retos a los que se enfrentan en el inmediato futuro las instituciones comunitarias en este frente de las políticas sociales, que justamente es lo que pretende ser el objetivo de la última parte de este breve análisis sobre la situación actual de construcción de la Europa social.

### 3. LOS CONTENIDOS PENDIENTES PARA EL RELANZAMIENTO DE LA EUROPA SOCIAL

En este orden de consideraciones, lo primero a recordar es la situación de bloqueo en la que se encuentra la reforma de la Directiva sobre ordenación del tiempo de trabajo. A resultas de un período ya dilatado de vigencia de la Directiva, que se remonta al año 1993 y fue modificada en puntos relevantes en el año 2000, se mantiene la posibilidad de introducir importantes excepciones a la regla general de la duración máxima de la jornada de trabajo en ciertos Estados miembros. Junto a ello, algún importante pronunciamiento del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas efectuó una interpretación respecto del cómputo de las horas presenciales, pero no de efectiva prestación de servicios, en las actividades de los profesionales sanitarios que no deja de provocar dificultades de articulación práctica y de costes a otros Estados miembros. Con el objetivo de afrontar esta doble perspectiva de problemas aplicativos de la Directiva Comunitaria, se elaboró por parte de la Comisión Europea una propuesta de reforma de la Directiva, que recibió el rechazo sindical y, por extensión, resultó fuertemente objetada por el Parlamento Europeo. A pesar de los múltiples esfuerzos realizados en el último año, finalmente se llegó a un resultado de bloqueo total, ante el desacuerdo entre Comisión y Parlamento. Formalmente, desde aquel escenario último de desacuerdo, no parece que se hayan tomado nuevas iniciativas al respecto.

Una vez iniciada una nueva legislatura en la Unión Europea, elegido un nuevo Parlamento y tras la designación de la nueva Comisión Europea, será imprescindible retomar el asunto, de modo que en un nuevo contexto se proceda a intentar de nuevo llegar a un acuerdo, en el que necesariamente se tendrá que pulsar la opinión de los interlocutores sociales a nivel europeo. La premisa de partida tiene que ser, por lógica aplastante, la búsqueda de una fórmula que desemboque en un plazo más o menos razonable en un régimen máximo de jornada legal de trabajo común para todos los Estados miembros, de modo que se acepte un compromiso mínimo de cierta convergencia en la jornada de trabajo de todos los Estados miembros, a los efectos de que no se juegue concurrencialmente con los tiempos de trabajo.

De otra parte, resulta conveniente culminar el conjunto de propuestas derivadas de la política comunitaria de inmigración, diseñadas con voluntad de actuación integral a partir del Libro verde sobre la materia de 2005. Aunque a resultados del mismo se ha logrado aprobar alguna concreta Directiva (trabajadores altamente cualificados), se habían anunciado algunas otras más que aún no han desembocado en el resultado final de su aprobación. En concreto, habría que darle el impulso necesario a la aprobación de esas propuestas, que ofrecerían un panorama relativamente completo de actuación al respecto: 1) propuesta de Directiva sobre un procedimiento de expedición de un permiso único para que nacionales de terceros países residan y trabajen en el territorio de un Estado miembro y en un grupo común de derechos para los trabajadores de terceros países, con el doble objetivo, de un lado, de establecer un sistema de «ventanilla única» a efectos de la solicitud del permiso de residencia y de trabajo con la expedición de un documento administrativo único de reconocimiento de ambas situaciones y, de otro lado, el más complejo de asegurar la igualdad de trato en los campos relativos al empleo, así como una mejor integración de los trabajadores; 2) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores estacionales, con el objetivo ofrecer una atención específica a estos trabajadores, propiciando su retorno a la conclusión de cada temporada, combinada con el reconocimiento de derechos de preferencia a la vuelta, favoreciendo un sistema de migración circular, a través de un mecanismo de visados para entradas múltiples; 3) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y residencia de trabajadores en prácticas remuneradas, favoreciendo la entrada de este tipo de potenciales inmigrantes, con garantías que aseguren que efectivamente se trata de actividades profesionales formativas prácticas a las que se destinarían este tipo de contrataciones y evitando las posibles prácticas abusivas; 4) propuesta de Directiva sobre las condiciones de entrada y la resi-

dencia temporal de los trabajadores trasladados por sus empresas, al objeto de favorecer la libre circulación interna dentro de las empresas transnacionales, eximiéndoles de los habituales controles derivados de la necesidad en estos momentos de obtener un permiso de trabajo diferenciado para cada uno de los desplazamientos internos.

La aprobación de estas cuatro propuestas de Directivas debería venir acompañada del reforzamiento de la visión integral de la inmigración, que comprendería en particular una acción conjunta dirigida a la integración social de los que permanecen, así como de una intensificación de las relaciones con los países terceros desde los que tienen su origen en mayor cuantía los flujos de inmigración con vistas a atajar las causas últimas que provocan las presiones de movimientos de población debidos a las muy escasas expectativas de desarrollo, de calidad de vida y de trabajo en dichos países. Del mismo modo, sería necesario llamar la atención sobre la circunstancia de que la política de inmigración no sólo afecta al espacio comunitario común de libertad, seguridad y justicia, sino que la misma —al tener un componente esencialmente laboral— debe integrarse igualmente en la estrategia de convergencia de la política social comunitaria; es decir, que afecta igualmente a las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan en el territorio de la Comunidad [art. 137.1.g) TCE] y, por ende, que se debe someter a los procedimientos establecidos al efecto, entre ellos el de la participación de los interlocutores sociales a través del correspondiente diálogo social. Cabría incluso sondear la posibilidad de introducir en relación con la política de inmigración algunos de los elementos propios del método abierto de coordinación, particularmente por lo que se refiere a la identificación de las buenas prácticas, la evaluación de las medidas adoptadas por las diversas políticas nacionales, con especial atención al posible impacto de ciertas políticas de flujos migratorios en unos Estados miembros sobre la situación del mercado de trabajo en el resto del territorio comunitario.

En igual medida resulta imprescindible dar una respuesta equilibrada a los problemas provocados por la trilogía de sentencias antes aludidas (Viking, Laval y Rüffert), al objeto de que se reconozca, tal como consagra la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el espacio central que asumen en un sistema democrático los derechos colectivos laborales, tanto la negociación colectiva como las medidas de conflicto colectivo. Lo que constituye todo un contrasentido es que, de un lado, las facultades de actividad sindical no puedan ser objeto de la política de armonización a través de la aprobación de las pertinentes Directivas comunitarias, pero que, de otro lado y al propio tiempo, por

la vía indirecta de la actuación del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se pueda provocar una restricción decisiva del ejercicio de tales derechos utilizando como argumento un mal entendido alcance de la libre concurrencia mercantil y de las libertades económicas de circulación.

Desde luego, lo que resulta incomprensible es que, con la excusa de la libertad de establecimiento y la libre circulación de prestación de servicios, se proceda a validar actuaciones que constituyen estrictos comportamientos de fraude de Ley, donde se permite que con ficticios desplazamientos de trabajadores se desemboque en diferencias de condiciones de trabajo entre quienes prestan servicios en el mismo Estado miembro, pero pretendiendo aplicarles legislaciones laborales diferenciadas que acaban suponiendo estrictas prácticas de dumping social; se trata de impedir aquellas prácticas de empresas que no prestan servicios reales, sino que se limitan a exportar trabajadores, de modo que su establecimiento en otro país es meramente ficticio al efecto exclusivo de lograr que no se apliquen los convenios colectivos del país de destino. A tal efecto, como mínimo sería imprescindible proceder a modificar la Directiva 96/71, sobre libre circulación de trabajadores en el marco de la prestación de servicios, en los términos de la resolución aprobada al respecto por el Parlamento Europeo, que propone reforzar el principio de igualdad de trato de los trabajadores desplazados comparativamente con los que prestan servicios en el país al que se desplazan, extendiendo esa igualdad de trato a lo pactado en los convenios colectivos. A la postre, se trataría de garantizar el pleno ejercicio del derecho de negociación colectiva, que debería afectar por igual a los trabajadores desplazados. Pero, más en general, se trataría de un reconocimiento pleno de los derechos colectivos de los trabajadores, que no se interpretara en términos restrictivos en su ejercicio a resultas de una falsa protección de las libertades económicas de circulación; de lo contrario, se podría llegar al absurdo de prohibir una huelga de protesta a la actuación de una empresa que decide una deslocalización empresarial.

Como complemento a lo anterior, también sería necesario abordar el alcance de las muy extendidas entre nosotros cláusulas sociales de la contratación pública, particularmente a la luz de los límites derivados de la doctrina formulada por la sentencia Ruffert. En este caso, los equilibrios son ciertamente más difíciles de fijar, dado que no puede ocultarse que en ciertas ocasiones este tipo de cláusulas sociales sí que pueden limitar de forma marcadamente intensa y desproporcionada la libertad de concurrencia empresarial; pero igualmente teniendo presente que este tipo de cláusulas sociales en ocasiones despliegan un efecto

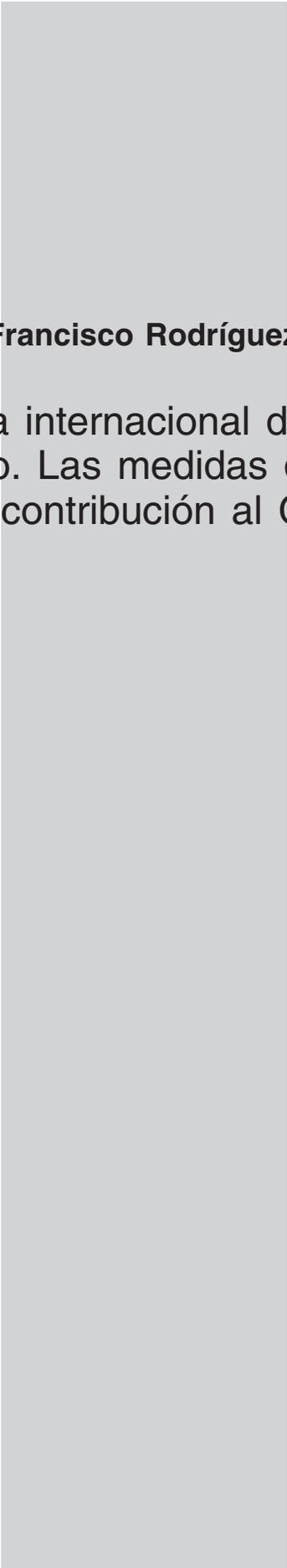
positivo y no necesariamente han de considerarse todas ellas contrarias a las libertades económicas comunitarias. En tales circunstancias, lo que parece poco aconsejable es mantenernos en el panorama actual de elevada incertidumbre acerca del tipo de cláusulas sociales que resultarían conciliables y cuales incompatibles con los principios deducibles del Mercado interior. Por ello, se hace necesaria una clarificación sobre la adecuación y corrección de este tipo de cláusulas sociales, que no sólo proporcione seguridad jurídica, sino además logre un resultado de equilibrio de los intereses en juego mínimamente satisfactorio para todos.

En otro orden de consideraciones, nos encontramos con un panorama de relativo agotamiento de la coordinación de las políticas de empleo. De un lado, la reiteración año tras año de unas mismas directrices de empleo, sin percepción de cambios sustanciales sobre la realidad de los diversos países, ha provocado una cierta sensación de rutina y de cansancio en la materialización de las técnicas vinculadas al método abierto de coordinación, con un cierto desprestigio del propio método y de sus resultados prácticos. De otro lado, los objetivos marcados por la Estrategia de Lisboa se han visto desbordados ante un escenario económico que se ha alterado cualitativamente a resultas de la crisis económica que todavía estamos sufriendo. Ello requiere no de meros retoques en la Estrategia europea de empleo, sino de una reconsideración a fondo, tanto por lo que refiere a los objetivos a lograr con la misma como en cuanto al procedimiento más idóneo para lograr una cierta efectiva influencia en las medidas acometidas por los diversos Estados miembros.

Todo lo anterior se debe enmarcar en un nuevo impulso al Diálogo social, que igualmente ha perdido el pulso necesario para ofrecer resultados materiales presentables a la ciudadanía europea. Debe tomarse nota del hecho de que desde hace ya más de diez años no se firma un acuerdo colectivo europeo, reforzado sucesivamente por la correspondiente Directiva Comunitaria; en paralelo, aunque no se ha llevado a cabo una evaluación a fondo de la efectividad práctica de los acuerdos colectivos privados no sometidos al posterior reforzamiento vía Directiva Comunitaria, la intuición es que cuando menos por lo que afecta a algunos Estados miembros su impacto ha sido prácticamente virtual. Por ello, de confirmarse la precedente intuición, sería necesario reflexionar acerca de la conveniencia de retomar el instrumento del reforzamiento, por ejemplo, utilizándolo con alguno de los precedentes acuerdos privados, solicitando ahora su incorporación a la correspondiente Directiva comunitaria. En gran medida, el escenario en el que nos desenvolvemos, parece estar demostrando que el Diá-

logo social difícilmente avanza si no es un proceso a tres, donde juega con particular influencia el impulso de las instituciones europeas y, en particular, el empuje de la Comisión Europea. Por ello, en tanto que no se refuerce el liderazgo político en esta vertiente de las instituciones comunitarias, difícilmente se podrá relanzar el rol que tuvo el Diálogo social a inicios de la década de los años noventa.

Finalmente, conviene hacer hincapié en la idea de que cualquier empeño de relanzamiento de la política social comunitaria sólo es viable en la medida en que la Unión Europea logre asimilar definitivamente el proceso de ampliación a los países del Este. La clave a estos efectos se encuentra en intensificar los esfuerzos en orden a acelerar la convergencia económica entre los países del Este y del Oeste, de modo que los desequilibrios de desarrollo económico y de calidad de vida no sean tan elevados como los que se observan en la actualidad. Sólo sobre la base de una convergencia en lo económico tendremos los pilares para acometer la otra vertiente y sólo en ese contexto será posible lograr ser más ambiciosos en la consolidación de la Europa social. A tal efecto, cabría arrancar por una evaluación a fondo de cómo han ido cambiando las reglas relativas al funcionamiento del mercado de trabajo y de las relaciones laborales en esos países en los últimos años, si realmente se aprecian signos de aproximación o no; incluso valorar la oportunidad de diseñar un programa de acción específico y diferenciado para estos países, que a la postre acabaría repercutiendo positivamente sobre el funcionamiento del conjunto.



**Francisco Rodríguez**

La reforma internacional del sistema  
financiero. Las medidas de la UE  
y su contribución al G20+



*Una cerca rota* (San Juan de Luz), hacia 1882. Carlos de Haes.

---

*Los excesos financieros, los desequilibrios macroeconómicos y el incremento de las desigualdades sociales han propiciado una de las mayores crisis del capitalismo.*

*Esta crisis financiera y económica ha puesto de relieve, en contra del credo neoliberal, que el Estado no es el problema y el mercado la solución.*

*Las sucesivas cumbres del G20 han dejado en segundo plano los graves desequilibrios económicos y sociales que han hecho más virulenta la crisis financiera. Los Estados miembros de la UE hacen hincapié en una mayor y mejor regulación financiera pero persiguen una lógica errónea del ajuste económico. Más importante que la necesaria reforma del sistema financiero es devolver a la economía real la primacía respecto de la economía financiera.*

*Este debería ser el eje estructurante de la Presidencia española de la UE, incidiendo en el papel central que desempeñan los Estados en la reforma de los sistemas financieros y dejando claro que las políticas de recortes de derechos salariales y laborales resultan contraproducentes para salir de la crisis.*

## 1. GLOBALIZACIÓN, DESMATERIALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y CRISIS RECURRENTES

Esta crisis es global no sólo porque se ha difundido del sector hipotecario al financiero para, a partir de ahí, alcanzar al conjunto de los sectores de actividad, sino porque estando localizada en un primer momento en los países centrales del capitalismo ha irradiado hacia la periferia constituida por las economías emergentes, demostrándose errónea la teoría del desacople. Así, a diferencia de las anteriores crisis relacionadas con la globalización financiera, las tendencias recesivas actuales tienen su epicentro en las economías más desarrolladas y responden al impulso sin precedentes que se le ha dado a la innovación financiera, la cual ha derivado en un crecimiento desequilibrado a nivel mundial. Los acontecimientos actuales revelan claramente que las crisis son cada vez menos la expresión de «errores» locales. Adquieren, según progresan las varias dimensiones de la globalización (financiera, monetaria, económica y comercial) un carácter sistémico. Pasan a reflejar las fisuras en el sistema de interdependencias económicas mundiales.

La concepción economicista neoliberal del fenómeno de la globalización, que se ha impuesto a partir de los ochenta, asigna un papel preponderante a los mercados, que tenderían a autorregularse, y resulta inquietante en cuanto al papel subsidiario asignado a la intervención pública. El mundo sería un espacio sin barreras, en el que las recesiones serían poco intensas y las recuperaciones económicas serían sostenidas merced a que los bancos centrales se volcarían en el control de la inflación y a que las cuentas públicas tenderían a hallarse en equilibrio o en situación excedentaria. Esta visión idílica obvia dos factores asociados: el aumento de las desigualdades sociales y el carácter recurrente adquirido por las crisis financieras desde los años noventa.

La teoría ortodoxa afirma, pues, que los mercados son eficientes. Sin embargo, dominados de forma creciente por unas finanzas internacionales que han

tendido a autonomizarse de la economía real, en la medida en que el valor de los activos financieros de diversa índole supera con creces el valor de los activos reales en los que supuestamente se basan, y tras haberse impuesto desde los noventa la cultura de la creación de valor para el accionista, los mercados tienden a comportarse de forma crecientemente anárquica. Tanto más cuanto que los operadores actúan de forma mimética, amplificando los procesos de apreciación o de depreciación de los activos en mercados financieros cada vez menos regulados y opacos como consecuencia de la ideología prevaleciente hasta la crisis del «*menos Estado y más mercado*». Desde que la globalización está liderada por las finanzas, las crisis ya no son una anomalía del sistema. La aparición periódica de burbujas especulativas, de crisis cambiarias e inestabilidad financiera va asociada a la libertad casi absoluta de la que gozan los movimientos de capitales a escala mundial:

«Las cifras extraídas del *Global Financial Stability Report* del FMI (octubre 2008) permiten captar la amplitud adquirida por la expansión de los mercados financieros desde mediados de los años ochenta: a finales de 2007, la ratio entre las obligaciones, acciones, activos bancarios y el PIB superaba el 400% a nivel mundial y el 500% en Europa y Japón, motivo más que suficiente para interrogarse sobre la desconexión entre la esfera financiera y la esfera real.»<sup>1</sup>

«Los mercados financieros en Estados Unidos crecieron de forma desorbitada, duplicando su volumen en tan sólo 7 años, entre 2000 y 2007. Los mercados de deuda se expandieron desde un 168% del PIB en 1981 hasta más del 350% en 2007. El valor teórico de todos los contratos de derivados se disparó desde 3 veces el PIB en 1999 hasta 11 veces en 2007. Por su parte, los bancos de inversión alcanzaban una ratio de activos sobre capital cercano a 30 y los *hedge funds* incluso estaban más altamente apalancados. Los bancos comerciales parecían adecuadamente capitalizados pero sólo porque un alto porcentaje de sus activos permanecía fuera de balance.»<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> LUBOCHINSKY, CATHERINE: «Extensión ou marginalisation des marchés financiers?», in: Dockès, Pierre; Lorenzi, Jean-Hervé (Dir), *Fin de monde ou sortie de crise?*, Perrin, Paris, 2009, p. 156.

<sup>2</sup> ALEJO GONZÁLEZ, ENRIQUE: «Regulación, política monetaria y crisis financiera en los Estados Unidos», *Boletín Económico de ICE*, nº 2954, Madrid, diciembre 2008, p. 19.

Así, por ejemplo, Lubochinsky<sup>3</sup> muestra la importancia adquirida por las emisiones de titulización de activos y por los varios derivados de crédito en la crisis actual, instrumentos que habrían permitido teóricamente socializar el riesgo mediante su cobertura y transferencia a un gran número de entidades. Destaca, apoyándose en datos del Banco de Pagos Internacionales, que su valor, que no rebasaba unos cuantos cientos de millones de dólares a finales de 1999, superaba los 50 billones de dólares a mediados de 2007.

El valor teórico de los varios productos estructurados y derivados de crédito excedía en muchas veces el valor de los activos reales. Consecuencia de ello es que la globalización financiera esté generando crisis cada vez más frecuentes e intensas. Estas dos últimas décadas se han caracterizado por el estallido del marco de intermediación bancaria tradicional; por la desaparición de las fronteras entre sistemas financieros nacionales y por la búsqueda desenfadada de una elevada rentabilidad sobre recursos propios, sólo alcanzable asumiendo un riesgo importante y haciendo uso de la palanca del endeudamiento.

Unos productos ideados para favorecer una mayor diversificación y atenuación del riesgo soportado por los bancos han actuado como gasolina en un incendio. Al final, la titulización ha permitido a los bancos eludir la reglamentación de los fondos propios y ha contribuido a ocultar un riesgo cuya valoración pasaba a ser casi imposible. Ha dado lugar a una serie de encadenamientos desestabilizantes:

«Por contra, la titulización ha llevado a los bancos a relajar su esfuerzo de selección y vigilancia de los prestatarios. Unos trabajos empíricos recientes señalan, en efecto, que los impagos sobre créditos titulizados han sido más elevados que los impagos sobre créditos no titulizados. Lo que demuestra que los bancos han sido menos prudentes cuando sabían que se iban a deshacer de los créditos concedidos. Lo cual ha incrementado los riesgos en el sistema en lugar de reducirlos.»<sup>4</sup>

La innovación financiera ha producido un crecimiento desequilibrado y desequilibrante que se ha basado en un sobreendeudamiento de los particulares,

<sup>3</sup> LUBOCHINSKY, CATHERINE: «Extensión ou marginalisation des marchés financiers?», in: Dockès, Pierre; Lorenzi, Jean-Hervé (Dir.), *Fin de monde ou sortie de crise?*, Perrin, Paris, 2009, p. 162.

<sup>4</sup> POLLIN, JEAN-PAUL: «Quel système bancaire pour l'après crise?», *Revue de l'OFCE*, n° 110, Presses de Sciences Po, juillet 2009, p. 417.

empresas y entidades de crédito, fenómeno de intensidad desconocida hasta la fecha. Así, por ejemplo, parecía evidente que el sistema se dirigía al precipicio si, con niveles de apalancamiento que podían hasta superar las 50 veces en el caso de los bancos de inversión —es decir, con activos hasta 50 veces superiores al capital— financiados con deuda, se revelaba errónea la hipótesis de base según la cual no podía contraerse el precio de la vivienda. Si pasaba a derrumbarse el mercado inmobiliario, se originaría una caída en picado del valor de los instrumentos financieros vinculados a dicho mercado. Lo cual cerraría el mercado del crédito.

La crisis actual no se puede explicar por el fenómeno relativamente marginal de las «*subprimes*». Pese a que este mercado había experimentado un fuerte auge, seguía siendo bastante modesto comparado con la capitalización bursátil de Estados Unidos o el patrimonio de los hogares norteamericanos. El problema radica en el entramado financiero que se había erigido sobre el edificio de las hipotecas inmobiliarias. La economía, auspiciada por el mecanismo del apalancamiento financiero, deviene crecientemente especulativa y las crisis financieras, favorecidas por la práctica total desregulación de los segmentos más especulativos del mercado, pasan a formar parte de la propia lógica del sistema.

## 2. SOBRE LA NECESARIA GOBERNANZA FINANCIERA INTERNACIONAL

La autonomización creciente de las finanzas respecto de la economía productiva ha dado lugar a la expansión de unas innovaciones financieras que han superado y eludido las frágiles reglamentaciones existentes.

Así, la crisis «asiática» de 1997/1998, que no debe ser abordada como un cúmulo de crisis regionales simultáneas, ya puso al descubierto los efectos perniciosos que dimanaban de la autonomía creciente y desestabilizadora de la economía financiera respecto a la economía real. Se trató de la primera crisis financiera global desde los años treinta. Si bien pareció yugulada de forma relativamente rápida y sin contaminar a las economías centrales, no iba a dejar de producir efectos posteriores en Europa y en Estados Unidos.

Esta crisis, que sería seguida por la de las empresas tecnológicas en 2001-2002, ya dio lugar a un intenso debate sobre la necesidad de configurar una nueva arquitectura del sistema financiero internacional. Según el credo al uso, se trataba de dotar de gobernanza a la globalización financiera para prevenir y,

caso de producirse, impedir que las crisis adquiriesen un carácter sistémico. La globalización financiera parecía requerir una regulación de tipo mundial.

En cualquier caso, parece bastante claro que, sea en crisis anteriores o como respuesta a la crisis actual, las iniciativas europeas resultan insuficientes puesto que los países anglosajones, que tienen los principales mercados financieros, han de desempeñar un papel estelar y nada se puede hacer sin su consenso. Ahora bien, las crisis pasan y seguimos de forma reiterativa exigiendo una reforma en profundidad del sistema financiero internacional que permita ahondar en la supervisión efectiva del conjunto de instituciones financieras a nivel mundial, o cuando menos europeo, lo cual sólo supondría aportar una respuesta fragmentaria a un problema global. Además, de no colaborar los países anglosajones, la regulación europea resultaría bastante fácil de eludir por los capitales financieros. Ahora bien, como apuntan Catherine Mathieu y Henri Sterdyniak, la resolución del problema de la inestabilidad intrínseca a las finanzas internacionales no apela simple o fundamentalmente a una elección técnica o económica:

«El problema deriva fundamentalmente de una elección política e ideológica entre los liberales (que lo fían todo al mercado y defienden la desregulación) y los desreguladores (que piensan que los mercados financieros crean inestabilidad y han de ser controlados); entre aquellos que opinan que las finanzas han de estar al servicio de la economía financiando las actividades productivas y brindando una remuneración garantizada, pero débil a los ahorradores, y aquellos que opinan que la búsqueda de rentabilidades elevadas es el motor de la dinámica financiera y que ésta permite impulsar las innovaciones económicas.»<sup>5</sup>:

### 3. ¿HACIA UN NUEVO BRETTON-WOODS FINANCIERO?

El agravamiento de la crisis financiera, que amenazaba con ser sistémica tras la crisis de Lehman Brothers, obligó a los países más importantes del planeta a reaccionar. Fue convocada en Washington, el 15 de noviembre de 2008, una primera cumbre del G20 ampliado. ¿Cumbre histórica, que iniciaba un proceso de reordenamiento del capitalismo mundial, que sentaba las bases de la gobernanza de las interdependencias mundiales, o cumbre retórica y cosmética para la foto de sus dirigentes? Y, pregunta de fondo que sigue planteada en

---

<sup>5</sup> MATHIEU, CATHERINE; STERDYNIAK, HENRI: «La globalisation financière en crise», *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences Po, Paris, nº 110, juillet 2009, p. 66.

la actualidad: ¿se puede luchar contra la inestabilidad intrínseca al capitalismo financiero levantando unas pocas barreras técnicas que no tardarán mucho en ser eludidas? ¿No se inicia una carrera sin fin entre regulación e innovación?

Reconociendo que la crisis provenía de las disfunciones de los mercados financieros internacionales, la cumbre parecía querer superar el enunciado de buenos propósitos generales para esbozar una estrategia que sentara las bases de una gobernanza financiera mundial. El G20 se reunía para indagar las posibilidades existentes de aportar unas respuestas globales coordinadas a una crisis global que manifestaba las incongruencias de las políticas macroeconómicas mundiales y las disfunciones de los mercados financieros internacionales. Así pretendía «estrechar la supervisión y la reglamentación financiera». Parecía sensato que una crisis global apelase a una nueva globalización regulada. El reto se antojaba, no obstante, difícil porque tanto Estados Unidos como China, acompañados por el Reino Unido y las grandes corporaciones multinacionales, rechazaban el propio principio de gobernanza económica mundial.

Así, se adelantó la idea de estrechar la regulación en torno a unos mercados de derivados que solían gozar de una libertad de movimientos casi absoluta. Pero Estados Unidos tampoco pretendía encorsetar tanto dichos mercados como para que fuera cuestionada la iniciativa de libre mercado. Sólo se dijo que se reforzaría el poder del regulador pero sin cuestionar el funcionamiento de los mercados financieros: la acción del regulador ha de apoyar «la competencia, el dinamismo y la innovación en los mercados financieros... La regulación no ha de ahogar la innovación» y los «reguladores han de ser capaces de adaptarse rápidamente a las innovaciones». Los mecanismos de supervisión seguirían siendo fundamentalmente nacionales y con escasa coordinación y supervisión internacional.

De esta manera, mientras Europa se presentaba en la Cumbre con una propuesta de reforma del FMI y argumentaba que habría de adoptar el papel de comisario de las finanzas internacionales, Estados Unidos, que goza de minoría de bloqueo en el FMI, no quería ni oír hablar de un supervisor global y le asignaba el papel irrisorio de «anticipar y prevenir las crisis». Tanto como no decir nada. Así, Europa abogaba por potenciar el Fondo de Estabilidad Financiera para que coordinase realmente las regulaciones nacionales. Creado en 1999 por el G7 tenía por objetivo, no alcanzado: «promover la estabilidad financiera internacional, mejorar el funcionamiento de los mercados financieros

y evitar que las tendencias de las perturbaciones financieras se propaguen de un país a otro».

Pues bien, la Cumbre determinó que el FMI y dicho Foro habrían de desarrollar recomendaciones para atenuar las políticas procíclicas, incluyendo la revisión de la valoración del endeudamiento de los bancos (apalancamiento), sistemas de provisiones etc. Tendría también que diagnosticar los problemas y riesgos potenciales, anticipándose a los mismos, y ser un agente precoz de respuesta a la crisis. Sin embargo, no se precisaba nada en cuanto a los medios con los que iba a contar.

Tampoco resultaba muy alentador que los *hedge funds* —los que más habían acudido al apalancamiento financiero— siguieran permaneciendo en lo fundamental fuera del sistema de supervisión pública. En cuanto a los bancos, cuyo papel resulta determinante en nuestras economías, habrían de garantizar una correcta cobertura frente a los riesgos y ello llevaría a los reguladores a «asegurarse de que las entidades mantienen la cantidad de capital necesaria para sostener la confianza». El G20 proponía, a iniciativa europea, elevar los ratios prudenciales impuestas a los bancos para tener en cuenta las operaciones de titulización y demás operaciones colocadas fuera de balance. Por tanto, los bancos habrían de destinar capital para cubrir el riesgo de la deuda que titulicen, pero no se cuestionaba en lo fundamental la generalización de la práctica de la titulización que tanto había contribuido a desestabilizar el sistema.

Europa, que abogaba por reforzar la arquitectura de las instituciones multilaterales, poner coto a los paraísos fiscales y a los centros financieros caracterizados por su opacidad, poco podía hacer en realidad sin el apoyo de Estados Unidos. La Unión Europea se presentaba con planes de control y de regulación. Su Presidente de turno hablaba pomposamente de la «necesaria refundación del capitalismo». Pero el acuerdo de actuación coordinada era más de fachada y no lograba superar los particularismos nacionales. Confrontados a una crisis sin precedentes, los Estados europeos han primado el enfoque parcial y local de la crisis aportando respuestas nacionales y descoordinadas a la misma. Las autoridades europeas han carecido de un plan comunitario contra la crisis financiera al igual que se han mostrado impotentes para alumbrar una estrategia concertada de respuesta a la crisis económica.

En realidad, la cumbre del G20 fue de mera cosmética y pensada para atenuar la alarma social. No explicitó ninguna decisión y la concreción de refor-

mas era trasladada a la próxima cumbre del G20 que había de celebrarse en Londres en abril de 2009. De ahí que señale Attali: «El sistema financiero seguía paralizado y la recesión económica se iniciaba»<sup>6</sup>.

Debido a que la crisis económica y financiera se estaba cebando con particular virulencia sobre Europa, los principales países europeos se reunieron en Berlín para coordinar sus actuaciones y posiciones ante la nueva Cumbre del G20.

Los países europeos acordaban presentarse en Londres con las siguientes propuestas:

- Duplicar los recursos disponibles del FMI, que eran irrisorios, para que pudiera acudir en ayuda de los países miembros con mayores problemas. Uno de los problemas más serios planteados atañía a las economías de los países de Europa Central y Oriental sumergidos en una profunda recesión económica y muy endeudados en monedas extranjeras «fuertes». La masiva depreciación de sus monedas les llevaba a necesitar más de 1,8 billones de dólares para refinanciar su deuda. Ya no les llegaban los flujos de capital necesarios para crecer y los bancos europeos tenían un elevado grado de riesgo en la zona (más del 85% de los préstamos a dichos países). Pero, pese a que la crisis y colapso de los países del Este era susceptible de desestabilizar la UE, ésta no tenía capacidad para lanzar un plan de rescate masivo en beneficio de los países del Este. En cuanto a sus Estados miembros, que tampoco habían manifestado ninguna solidaridad intracomunitaria y cuyos planes de rescate eran todos de índole nacional, ya experimentaban, como consecuencia de la crisis, un fuerte deterioro de sus equilibrios presupuestarios.

De hecho, la cumbre del G20 de Londres triplicaría los recursos a disposición del FMI, que alcanzarían los 750.000 millones de dólares. Se procedería a la emisión de una nueva partida de Derechos Especiales de Giro por importe de 250.000 millones; los créditos a la exportación se elevarían en 250.000 millones de dólares para contener las veleidades proteccionistas y la ralentización del comercio mundial, y otros 100.000 millones irían destinados a los bancos multilaterales de desarrollo. Se perseguía frenar el contagio de esta crisis sin precedentes a los países emergentes. Se trataba, en realidad, de poner en pie una «póliza de

---

<sup>6</sup> ATTALI, JACQUES: *¿Y después de la crisis qué...?*, Gedisa, Barcelona, 2009, p. 89.

seguro» tras la abultada fuga de capitales de los países de Europa del Este y su posible contagio a la banca europea y de América Latina. Muchos países iban a tener que acudir al FMI para ser rescatados.

- Todos los productos financieros de riesgo, como los *hedge funds*, y las agencias de calificación de riesgo habrían de verse sometidos al control estricto de una entidad reguladora. Europa abogaba, pues, por un mayor control de los varios segmentos de los mercados financieros pero no especificaba nada sobre el ámbito deseable de ejercicio de la supervisión (nacional, regional o internacional).
- Establecer mecanismos de cooperación y de sanción contra los paraísos fiscales que se resistan a cooperar.
- Los bancos, al igual que habían venido haciendo las entidades españolas, habrían de constituir fondos de prevención durante los períodos de bonanza económica para así afrontar en condiciones de mayor solvencia los períodos de crisis.
- Llevar a la Cumbre su Carta Global para una Economía Sostenible, que apostaba, sin concreción alguna y de forma contradictoria con la lógica contraproducente de salida a la crisis impuesta por el capital, por una economía social de mercado, de claras resonancias neokeynesianas.

¿Se decantó el G-20 en abril de 2009 por una nueva arquitectura y regulación financiera internacional? Tras la primera cumbre del G20, incapaz de aportar respuesta alguna a la extensión de la crisis, los elementos a debate planteados para esbozar una nueva gobernanza financiera mundial eran los siguientes:

- ¿Cómo lidiar con las compañías que conllevan un riesgo sistémico y son demasiado grandes para quebrar?
- ¿Cómo reforzar la infraestructura y las medidas prudenciales del sistema financiero internacional para que abarquen al conjunto de las instituciones financieras, incluidos los instrumentos financieros de riesgo tipo *hedge funds*.
- Impulsar la creación de autoridades *nacionales* de supervisión del riesgo y coordinar a nivel internacional la actuación de dichas autoridades.

- Apuesta por una reactivación económica coordinada a escala internacional.

Debido al objeto del artículo y a las limitaciones de espacio, no ahondaremos en esta dimensión central de la gestión de la crisis. Sólo queremos precisar que mientras Estados Unidos se decantaba por distribuir el peso del estímulo fiscal entre todos para intentar reactivar la economía mundial, Francia y Alemania, las dos economías que contaban con mayor margen de maniobra presupuestario, manifestaban su reticencia a acometer un mayor esfuerzo fiscal a corto plazo y concedían la primacía a una nueva regulación financiera al entender que la causa principal de la crisis internacional radicaba en la desregulación financiera.

Al final, al igual que ocurriera en la anterior cumbre, el alumbramiento de lo pomposamente llamado «nuevo sistema financiero internacional» se limitaba a hacer pública una lista de paraísos fiscales, con amenazas de eventuales sanciones si no aceptaban intercambiar información. Los fondos de alto riesgo habrían de registrarse y transmitir informaciones sobre sus operaciones a los supervisores de cada país, los cuales decidirían si había que controlar más a estos *hedge funds* según su tamaño. Se adelantaba, no obstante, que había de ser «ampliada la regulación y la vigilancia a todas las instituciones, los instrumentos y los mercados financieros sistemáticamente importantes. Esto incluirá, por primera vez, a fondos de cobertura sistemáticamente importantes». También se adelantaba que el Foro de Estabilidad Financiera, rebautizado ahora como Consejo de Estabilidad Financiera<sup>7</sup>, vería incrementadas sus competencias para coordinar unas normas de regulación más exigentes del sistema financiero internacional, llevando a Sarkozy a hablar de forma un tanto prematura de «nuevo regulador mundial». La crisis había puesto de manifiesto las graves lagunas de supervisión de los conglomerados financieros y las graves consecuencias derivadas de ese laxismo. La Cumbre de Londres pretendía remediar estos vacíos, regulando al conjunto de entidades susceptibles de amenazar la estabilidad financiera global vía contagio, incluidos los *hedge funds*.

Se especificaba que este Consejo tendría que colaborar con el FMI para «advertir de antemano los riesgos macroeconómicos y financieros y sobre las medidas necesarias para superarlos». Se hablaba mucho en las resoluciones finales de la necesidad de «crear un marco supervisor y regulador más fuerte y

---

<sup>7</sup> Este organismo toma el relevo de un foro formado por las autoridades financieras de los países anglosajones y de su ámbito de influencia que, con carácter informal, se reunía periódicamente en Basilea. Ahora será ampliado al conjunto de las autoridades del G20, incluida España.

globalmente más coherente para el futuro sector financiero», pero no se concretaba realmente nada en la materia. Las iniciativas y competencias seguirían siendo fundamentalmente nacionales, pese a que la complejidad de las estructuras y la variedad de los mercados en que opera la gran banca hacen muy difícil su control por los supervisores nacionales. ¿Están preparados los poderes públicos nacionales para aceptar un regulador internacional que evalúe y fije normas de riesgo sistémico? ¿Está dispuesto el Reino Unido a ceder competencias de supervisión financiera a una autoridad supranacional, lo cual le restaría competitividad a Londres como plaza financiera? Y, ¿están dispuestos a ceder protagonismo financiero los poderes económicos y políticos norteamericanos? ¿Quién desempeñará las funciones de prestamista de última instancia?

Esta cumbre oficializó que el nuevo mundo era multipolar pero no abordó, paradójicamente, el asunto espinoso de la recapitalización de la banca cuando, como quedaba recogido en el documento de la cumbre, «nuestras medidas para restablecer el crecimiento no darán resultado hasta que no restauremos el préstamo interno y los flujos internacionales de capital». Pero se echaba en falta la adopción de medidas de mayor calado coordinadas a nivel mundial para impulsar la actividad de la economía, el empleo y la protección social. Al no abordarse el tema central de la crisis económica y al centrarse, según deseos europeos, en el salvamento del sector financiero, esta cumbre iba a suponer una salida en falso a la crisis global del nuevo régimen de acumulación.

Al final, las recientes cumbres del G20+ pretendían reforzar los mecanismos de regulación pero sin cuestionar, en lo sustancial, el funcionamiento de los mercados financieros. Es decir, el sistema bancario sigue sin ser separado del financiero para evitar que las crisis financieras produzcan efectos tan perniciosos en la economía real. No se contempla que los bancos vuelvan a centrarse en su papel prudente y aburrido de intermediación. Además, si bien, pese a sus numerosas limitaciones, estas dos cumbres inician una interesante andadura en cuanto a la reforma reguladora del sistema financiero internacional, ¿seguirá viva la voluntad reformadora del G20 cuando haya logrado salir la economía de su marasmo actual?

#### 4. ¿PUEDE ASUMIR LA UE EL LIDERAZGO DE LA REFORMA DEL SISTEMA FINANCIERO INTERNACIONAL?

El grado de compromiso alcanzado por la política monetaria y por la política de estímulo fiscal con el crecimiento son los aspectos que más diferencian en

la actualidad a los dos grandes bloques económicos. Europa ha adoptado medidas estabilizadoras más tibias que Estados Unidos o China. Por lo general, la acción norteamericana ha privilegiado los planes de gasto público, mientras que Europa ha concedido la prioridad a la reforma del sistema financiero mundial mediante el reforzamiento de la reglamentación y supervisión y se ha mostrado más cauta en materia de estímulos económicos y monetarios.

En realidad, no le queda otra opción a Europa que abogar por una reforma de la arquitectura del sistema financiero internacional ya que comparando sus actuaciones macroeconómicas con las de las autoridades monetarias y económicas norteamericanas, aparecen como mucho más limitadas. Frente al activismo decidido de la Fed (Sistema de Reserva Federal de EEUU), el BCE (Banco Central Europeo) mantiene sus fobias irracionales antiinflacionistas. Asimismo, frente al activismo de las autoridades presupuestarias norteamericanas, persisten las dudas europeas y el probable retorno al corsé del PEC (Pacto de Estabilidad y Crecimiento) una vez superados los efectos más destructivos de la crisis.

En general, Europa, carente de liderazgo y de gobernanza económica, está respondiendo de forma timorata y descoordinada a una crisis sin precedentes. Al no poseer unas estructuras políticas de tipo federal se produce un fuerte retraso de las instituciones políticas respecto del grado de desarrollo alcanzado por la unión monetaria y del grado de interpenetración logrado por las diversas economías. Se imponen las estrategias nacionales de respuesta a la crisis, muchas veces competitivas y escasamente cooperativas, en lugar de irse esbozando una respuesta unitaria a la misma. De ahí la ausencia de un verdadero presupuesto comunitario, unas políticas de empleo que siguen siendo competencia exclusiva de los diversos Estados miembros, y de ahí también las reticencias de los diversos gobiernos, claramente puestas de manifiesto por las autoridades germanas, para configurar un verdadero plan europeo de estímulo fiscal y presupuestario.

La Unión Europea se ha quedado corta tanto en lo fiscal como en lo monetario para enfrentarse a un riesgo de depresión económica tan marcado como el de Estados Unidos. Así, el BCE ha cometido importantes errores en los tiempos de la gestión de su política monetaria y no adopta las medidas contundentes necesarias para desbloquear los mercados crediticios. En materia presupuestaria, es cierto que Europa goza de unas redes de seguridad social que le permiten amortiguar los efectos del derrumbe económico pese a tener un menor activismo

macroeconómico. Ahora bien, como subrayara Krugman, «estos ‘estabilizadores automáticos’ no son un sustituto de la acción positiva».<sup>8</sup>

La Unión Europea está demostrando ser estructuralmente débil en tiempos de tormenta y la crisis parece haber puesto de relieve que la Unión Europea sólo existía en tiempos de quietud. Los Estados miembros de la Unión han aceptado las restricciones nacionales provenientes del mercado único y de la moneda única, sin que se produzca en contrapartida ninguna transferencia a nivel de la Unión de los instrumentos de política económica necesarios para encarar de forma coordinada unas coyunturas adversas. Ni instrumentos fiscales, ni mecanismos de redistribución susceptibles de limitar los efectos de las fluctuaciones económicas. Al no estar gobernada políticamente Europa, ¿cómo puede adoptar una estrategia de potencia, aunque sólo sea económica, cuando ha sido incapaz de esbozar un plan coordinado de respuesta a una crisis cuyo alcance ha tendido a ser infravalorado por las autoridades y por el BCE, el cual ha seguido concediendo prioridad a la lucha contra la inflación hasta septiembre de 2008? De ahí que los países tiendan a responder con los medios nacionales a su alcance y se inclinen por un modelo de competencia *tous azimuts* entre sus Estados miembros, totalmente contraproducente para responder a los desafíos de la crisis.

Incluso, ¿cómo puede pretender Europa ser el elemento dinamizador de la necesaria reforma de la arquitectura del sistema financiero internacional cuando ni tan siquiera es capaz de dotarse de unas instituciones de control y regulación en el ámbito comunitario? En efecto, no sólo no existe en Europa nada que se asemeje a una gobernanza financiera europea sino que sus Estados miembros adolecen de una regulación armonizada de los mercados financieros. Son muy dispares los grados de tolerancia manifestada por los diversos Estados hacia unos productos y prácticas financieras. Asimismo, culminación de la inoperancia, los diversos Estados miembros mantienen sistemas muy dispares de fiscalidad en torno a las rentas del capital.

Como apunta Attali:

«En muchos aspectos reglamentarios, los europeos se adaptan a lo que viene de Wall Street, de la Fed, de la SEC, del tesoro americano y (en particular en materia contable) de organismos *ad hoc*,

---

<sup>8</sup> KRUGMAN, PAUL: «¿Qué le pasa a Europa?», *El País-Negocios*, 22 de marzo de 2009.

controlados mayoritariamente por actores americanos o sujetos a reglas o a la ausencia de reglas de la City que, en esta materia, constituye la más exótica de las plazas *off shore*.»<sup>9</sup>

Pretender desempeñar un papel importante en la reforma de la arquitectura del sistema financiero internacional, mediante la participación de sus miembros más relevantes en el G20+, pasaría, como mínimo, por que la propia Unión Europea fuera susceptible de dotarse de instituciones con competencias para supervisar y regular las actuaciones del conjunto de los actores financieros que operan en territorio comunitario. Además, los diversos Estados habrían de mantener idéntica expectativa ante las plazas financieras *off shore* y paraísos fiscales ubicados fuera de la Unión, o no tolerar la opacidad fiscal de países de la UE tales como el Reino Unido o Luxemburgo.

##### 5. EUROPA OPTA POR UN ENFOQUE PARCIAL... Y SE DECANTA POR UNA LÓGICA DE AJUSTE CONTRAPRODUCENTE

Las causas de esta crisis son múltiples y distan de ser obvias. Así, habiéndose manifestado en el sector financiero, se hace hincapié en los fallos de regulación y control. Las autoridades comunitarias y las de sus respectivos Estados miembros ponen el acento sobre este aspecto. Lo hacen de forma interesada para ocultar sus propias debilidades y, sobre todo, para no chocar con la lógica de salida de crisis perseguida por las fuerzas privadas del capital.

Con ser indudable y central esta dimensión del problema referida a las carencias regulatorias, no habría que ocultar los profundos desequilibrios macroeconómicos en los que ya venía incurriendo la economía mundial, entre los cuales cabe destacar la importancia adquirida por el déficit corriente norteamericano y su financiación preferente por China. Por tanto, los desórdenes de las finanzas internacionales no habrían acarreado consecuencias económicas tan nefastas de no ir compaginados con la existencia de desigualdades sociales que, en términos relativos, eran desconocidas desde la primera mitad del siglo XX.

En efecto, las bases del nuevo régimen de acumulación son cada vez más endebles debido a que la liberalización de los movimientos de capitales hace que el modelo de acumulación actual ya no descansa de forma prioritaria en la

---

<sup>9</sup> ATTALI, JACQUES: *¿Y después de la crisis qué...?*, Gedisa, Barcelona, 2009, p. 133.

modernización de los procesos productivos y de las instituciones sociales, como bajo el reinado del modelo fordista. Consecuencia de ello ha sido un deterioro de la situación de los asalariados en términos relativos al capital. Ahora bien, como ya analizara Galbraith, la mayor tolerancia hacia las desigualdades sociales es el preámbulo de la crisis económica, en la medida en que la evolución de los salarios reales tiende a ser desconectada de la evolución de la productividad. El reparto desigual de la renta y el empobrecimiento relativo de los asalariados han tenido como contrapartida un acceso facilitado al crédito en los países desarrollados para mantener el consumo. Había emergido un *nuevo capitalismo patrimonial* respecto de lo que fue el crecimiento bajo el régimen de acumulación fordista, cuya contrapartida era una economía del endeudamiento.

Así pues, la crisis financiera actual oculta una crisis keynesiana de insuficiencia estructural de demanda a nivel mundial que afecta particularmente al modelo europeo, donde los salarios reales han tendido a estancarse estos últimos veinte años. Attali, por ejemplo, sitúa el punto de arranque de la crisis financiera y económica, aspectos interrelacionados, en un incremento de las desigualdades sociales que obligaba, para mantener el poder de compra de los hogares, a acudir crecientemente al endeudamiento y al fomento del ficticio enriquecimiento financiero:

«La sucesión de acontecimientos que llevaron a la crisis actual comenzó con el agravamiento de las desigualdades sociales en Estados Unidos y en los países desarrollados, lo que limitó la demanda. Continuó con la decisión implícita de la sociedad norteamericana de sustituir una distribución justa de la renta por el sistema financiero»<sup>10</sup>.

Como apuntan Gaffard y Sarraceno:

«La exigencia de rentabilidad del capital sin relación con la tasa de crecimiento efectiva sólo puede acarrear una redistribución en detrimento de los hogares más pobres, cuyas rentas provienen únicamente, o casi, del trabajo. Esta redistribución tiene efectos negativos sobre la demanda agregada que sólo puede ser sostenida mediante el juego combinado de un endeudamiento creciente de estos hogares e importaciones masivas de productos con bajo precio provenientes de los países emergentes. El carácter difícilmente sostenible de este crecimiento sólo podía desembocar en una crisis financiera de tama-

---

<sup>10</sup> ATTALI, JACQUES: *¿Y después de la crisis qué...?*, Gedisa, Barcelona, 2009, p. 114.

ño mayor, teniendo en cuenta la naturaleza de los mecanismos creados para alcanzar los objetivos de rentabilidad financiera»<sup>11</sup>.

En ambos casos, Estados Unidos y Europa, la evolución insatisfactoria de los salarios reales respecto de la productividad y la tendencia creciente a una mayor dualidad salarial, hacen que las clases medias ya no puedan consumir al mismo ritmo que en décadas anteriores. Pero si bien el capitalismo patrimonial de endeudamiento ha tenido más calado en Estados Unidos, la contrapartida a ello ha sido la tendencia a lo que Fitoussi y Stiglitz denominan el «*crecimiento blando*» en Europa:

«La mayor parte de los países europeos han seguido un camino diferente. El aumento de la parte de las rentas altas ha acarreado el aumento del ahorro nacional y ha deprimido el crecimiento. A lo largo de los quince últimos años, la organización institucional, y sobre todo las restricciones jurídicas provenientes de Maastricht y del Pacto de Estabilidad y de Crecimiento, que limitan los déficit públicos, han recortado la reactividad de las políticas presupuestarias y monetarias. A esto se añade el hecho de que el sector financiero mostró una menor predisposición a la innovación, lo que limitó los préstamos al consumo. Consecuencia de los cambios producidos en el reparto de la renta es que desembocan en un crecimiento blando»<sup>12</sup>.

La mayor parte de los países desarrollados, entre los cuales destacan los anglosajones, han optado por un modelo de crecimiento caracterizado por el deterioro de las desigualdades y por el estancamiento o retroceso de las rentas de la mayor parte de los asalariados, compensado por un acceso facilitado al crédito.

Este nuevo régimen de acumulación se vio favorecido por las innovaciones financieras: así, por ejemplo, los bancos, que antes conservaban sus préstamos hasta vencimiento, se liberaban de ellos mediante la titulización. Distribuyeron el riesgo y, al no tener que consumir capital propio regulatorio, dispondrán de más capital para conceder mayor volumen de créditos.

---

<sup>11</sup> GAFFARD, JEAN-LUC y SARRACENO, FRANCESCO: «Redistribution des revenus et instabilité. À la recherche des causes réelles de la crise financière», *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences Po, París, n° 110, juillet 2009, p. 76.

<sup>12</sup> FITOUSSI, JEAN-PAUL y STIGLITZ, JOSEPH: «Les voies pour sortir de la crise en renforçant la solidarité mondiale», *Revue de l'OFCE*, Presses de Sciences Po, París, n° 110, juillet 2009, p. 473.

La crisis actual anuncia, pues, la defunción de un modelo de crecimiento y de desarrollo basado en el endeudamiento creciente, en un contexto en el que los incrementos de los salarios reales habían dejado de absorber las ganancias de productividad. Si bien resulta importante definir un nuevo marco de regulación financiera internacional, esta reforma será, no obstante, insuficiente. En la medida en que el crecimiento no habría de estar ya estimulado por el endeudamiento, la refundación de un sistema capitalista basado en el crecimiento regular y sostenible parece pasar por un nuevo pacto keynesiano de rentas. Este ha de ser uno de los pilares sobre los que se apoye el «nuevo modelo de crecimiento».

Pero la lógica de ajuste impuesta por el capital para salir de la crisis pasa por la elevación del paro, una mayor restricción contraproducente de los salarios, un cuestionamiento creciente del acervo social y las sempiternas exigencias de reformas regresivas del mercado de trabajo. Confrontadas a una dinámica de crisis económica cada vez más profunda, las empresas europeas proceden a un ajuste drástico de sus plantillas destinado a rebajar sus costes unitarios y a mantener sus márgenes. Los despidos y las amenazas de deslocalización productiva pasan a ser el antídoto contra una crisis a la que era totalmente ajena la evolución de los costes laborales. Este ajuste, que puede ser positivo a nivel microeconómico, resulta contraproducente a nivel macroeconómico ya que deprime aún más el consumo privado. Al final, se ahonda en la dimensión keynesiana de la crisis económica. Además, el propio desapalancamiento financiero, que afecta al conjunto de los agentes económicos, amenaza con dañar seriamente a la economía por la vía de una mayor restricción del gasto de los hogares. Todo lo cual alimenta la dinámica recesiva.

Salir de la crisis requiere mucho más que una nueva regulación de las instituciones y mercados financieros. Se impone apuntalar un nuevo orden económico mundial que, en la medida en que no puede dar continuidad al sobreendeudamiento de los diversos agentes en los países desarrollados, pasa por consensuar un nuevo pacto de rentas de tipo keynesiano y requiere que países como China impulsen su consumo interno, desarrollen sus niveles de protección social y reduzcan sus tasas de ahorro. Además, es probable que la crisis y el desendeudamiento en los países centrales provoquen una contracción del consumo en dichos países, lo cual requiere que otras partes del mundo alteren su modelo de crecimiento y lo reorienten más hacia sus mercados internos. En cualquier caso, las soluciones de corto plazo, como pueden ser los estímulos económicos en los países anglosajones, no son una respuesta satisfactoria a los problemas de largo plazo de la economía mundial.

## 6. CONCLUSIONES

La economía mundializada estaba viviendo uno de los periodos de crecimiento más sostenido de la historia y todas las áreas participaban del mismo. Los excesos financieros, desequilibrios macroeconómicos e incremento de las desigualdades sociales han propiciado, sin embargo, una de las mayores crisis del capitalismo.

Pero esta crisis resulta reseñable no sólo por ser global, ya que afecta a todos los sectores de actividad y países, sino también porque va a suscitar una gran reactividad de los gobiernos, situación anómala en los países centrales del capitalismo desde los años ochenta. La crisis financiera y económica ha puesto de relieve, en contra del credo neoliberal, que el Estado no es el problema y el mercado la solución. Sólo la acción decidida de los poderes públicos puede salvar al sistema de la catástrofe y evitar que se adentre en la depresión. Así, las autoridades monetarias y económicas —más las norteamericanas que las europeas— han actuado con prontitud y han evitado reproducir los errores de los años treinta o los errores cometidos en la gestión de la crisis japonesa a finales de los años ochenta. De esta manera, la crisis no sólo ha implosionado los mercados financieros mundiales sino que ha derruido también los fundamentos teóricos que justificaban supuestamente la eficacia de dicha globalización financiera.

Todos los gobiernos, con independencia de su ideología, están ayudando al sector financiero para evitar su quiebra y están alentando medidas de apoyo a la demanda para que la economía reaccione. La diferencia está en la letra pequeña y en si hay que conceder la primacía a los esfuerzos reguladores respecto del gasto público, o viceversa.

Esta crisis ha revelado también que una economía globalizada requiere una arquitectura financiera y monetaria internacional renovada, no cabiendo posibilidad alguna de que la iniciativa pueda ser abandonada a las instituciones de crédito privadas.

Al insistir en la dimensión financiera de la crisis, las sucesivas cumbres del G20 han trasladado a un segundo plano los graves desequilibrios económicos y sociales que han incidido en la propia virulencia de la crisis financiera. Los Estados miembros de la UE hacen hincapié en una mayor y mejor regulación financiera pero persiguen una lógica errónea del ajuste económico. Más impor-

tante aún que la necesaria reforma del sistema financiero resulta retornar a las fuentes, devolviéndole a la economía real la primacía respecto de la economía financiera. Además, ¿existe la voluntad política, una vez superados los aspectos más destructivos de esta crisis, de intervenir realmente un sistema financiero internacional que nos ha colocado al borde del precipicio? Algunos comportamientos de las instituciones financieras que han sobrevivido a la crisis, merced a las ayudas y fondos públicos, y atisban «brotes verdes», nos invitan a ser poco optimistas. También surge el interrogante de si las varias terapias de inspiración keynesiana son transitorias y un «mal necesario» para retornar al *statu quo*, o se antojan duraderas y auguran un retorno del Estado como fuerza principal de regulación de la economía.

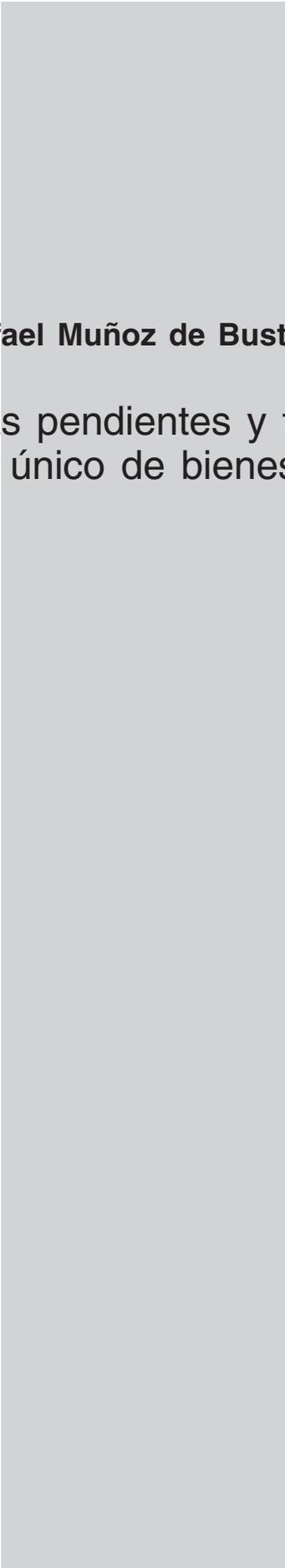
Este y no otro habría de ser el eje estructurante de la Presidencia española de la UE. Habrá que poner el acento en el papel central desempeñado por los Estados en la reforma de los sistemas financieros y también será preciso dejar claro que las políticas de recortes de derechos salariales y laborales resultan contraproducentes para salir de la crisis. Les sugeriría a los responsables españoles que van a pilotar el barco europeo que hicieran suya esta reflexión de Antón Brender y Florence Pisani:

«El futuro de la globalización financiera es ahora asunto de los Estados. Supone un vano esfuerzo depositar las esperanzas en transformar las finanzas y los financieros para ponerlos al servicio de la estabilidad financiera. Así como también resulta vana la idea de transformar el capitalismo para ponerlo al servicio del progreso social. Desde hace casi dos siglos, el capitalismo ha podido servir de motor al progreso social porque algunos Estados se han organizado para obligarle a ir en esa dirección. Al levantar, cada uno a su manera, unas instituciones para regularlo y una leyes para enmarcarlo, llevando a cabo unas políticas para reglar el ritmo de su actividad, los Estados han logrado, en cierta medida por lo menos, domesticar la fuerza que representa. No puede ser diferente para las finanzas, corazón mismo del capitalismo... Colocar a la globalización financiera al servicio del desarrollo económico pasa menos por una reforma de las finanzas o del capitalismo que por una redefinición del papel del Estado en el propio funcionamiento de las finanzas... ¡y del capitalismo!»<sup>13</sup>

---

<sup>13</sup> BRENDER, ANTON y PISANI, FLORENCE: *La crise de la finance globalisée*, La Découverte, Paris, 2009, pp. 120-121.





**Rafael Muñoz de Bustillo**

Logros, temas pendientes y temores ante  
un mercado único de bienes y servicios



*Playa de Lequeito, Atalaya, hacia 1872. Carlos de Haes.*

---

*El contenido del Programa de la Presidencia del Gobierno de España incluye, como uno de sus ejes de actuación, «seguir trabajando por un mercado interior más integrado». El presente artículo tiene como objetivo repasar qué es lo alcanzado en estas dos décadas de singladura desde que el Acta Única Europea se planteara allá por 1986 conseguir un verdadero mercado único Europeo para 1992, qué falta por conseguir en este ámbito y cuáles son las razones y temores que dificultan la plena consecución de un mercado único, una vez eliminado, con la creación de la Unión Monetaria, el velo monetario que hacía la competencia en la UE más borrosa y más costosa.*

## 1. INTRODUCCIÓN

**A**UNQUE pocos discuten que la intención final de la creación del Mercado Común fuera una de carácter metaeconómico: sentar las bases de una nueva relación entre Francia y Alemania que conculcara el peligro de un nuevo conflicto bélico y rompiese, por lo tanto, la historia de sangre y destrucción que periódicamente había asolado Europa, no es menos cierto que el mecanismo propuesto, la creación de una unión aduanera, se basaba en la potenciación de las relaciones económicas como forma de unir los intereses de los Estados signatarios del tratado. De hecho, el Tratado de Roma se puede entender como un experimento a gran escala de contrastación de la intuición de Montesquieu, cuando en el libro XX de su *Espíritu de las Leyes* señala que «la paz es el resultado natural del comercio». Cincuenta años después de su creación, la UE, ahora formada por 27 miembros de muy distinto nivel de desarrollo económico, da fe de la consecución de tal objetivo.

El proceso de construcción de la Unión Aduanera de los países signatarios del Tratado de Roma se realizó de una forma rápida y sin grandes problemas, como demuestra que sólo un país, Francia, y por una razón no económica, la crisis social asociada al conocido como Mayo Francés, tuviera que hacer uso de la cláusula de salvaguarda incluida en el Tratado que permitía a los Estados miembros frenar temporalmente el proceso de desmantelamiento arancelario. Las sucesivas (seis) ampliaciones de la UE hasta alcanzar a los 27 Estados miembros de la actualidad también se han producido conforme a lo previsto en los sucesivos tratados de adhesión.

Sin embargo, la experiencia europea en los años 70 y 80 del pasado siglo puso de manifiesto que la eliminación de los aranceles no era condición suficiente para crear un verdadero mercado único entre los países de la UE, y garantizar que las transacciones entre empresas de los distintos Estados miembros fueran tan sencillas como las realizadas dentro de las fronteras nacionales. La existen-

cia de trabas administrativas en las fronteras, la diversidad de la normativa técnica en seguridad e higiene y la diversidad de normativa económica en materia de creación de empresas actuaba como una barrera al comercio (conocidas en la jerga económica como *barreras no arancelarias*) que limitaba las ventajas esperadas de la creación de un mercado único. La eliminación de tales trabas —físicas, fiscales y técnicas— fue el objetivo del Acta Única Europea, que aprobada en Luxemburgo y en La Haya el 17 y el 28 de febrero de 1986, entró en vigor el 1 de julio de 1987, y que, entre otros objetivos se planteaba la creación, mediante una batería de actuaciones, de un mercado único en 1993.

La realidad de un mercado inacabado común se presenta de forma clara en el Libro Blanco sobre la realización del mercado interior que, impulsado por el Presidente de la Comisión Europea Jacques Delors, plantea 279 medidas legislativas encaminadas a culminar la creación de un mercado único para 1992. Por su parte, las ventajas económicas derivadas de la culminación del mismo se presentan, también de forma diáfana, en el informe realizado bajo la dirección de Paolo Cecchini, por mandato de la Comisión, con la misión de evaluar los beneficios potenciales asociados a la plena eliminación de las barreras al comercio existentes entre los países miembros de la Comunidad Europea, aun después de la eliminación de aranceles interiores a finales de la década de los sesenta.

Este grupo de trabajo se fijó como objetivo evaluar el impacto que tendría sobre la economía la total eliminación de las barreras comerciales existentes en tres campos distintos: 1) las *barreras físicas*, entendiendo por tales los controles en frontera y los trámites administrativos de aduanas; 2) las *barreras técnicas*, incluyendo bajo esta rúbrica los problemas causados por la existencia de regulaciones técnicas heterogéneas sobre bienes y servicios, el comportamiento discriminatorio del sector público a favor de los operadores nacionales, a la hora de contratar suministradores privados<sup>1</sup>, los obstáculos a la creación de filiales por parte de empresas extranjeras y, por último, la existencia de legislaciones nacionales restrictivas en lo referente a la libertad de comercio de servicios entre países; 3) las *barreras fiscales*, asociadas a la existencia de tarifas diferentes de IVA e impuestos especiales entre países.

A la hora de estimar los beneficios derivados de la eliminación de tales barreras se hizo una distinción entre los beneficios directos: aumento del comer-

---

<sup>1</sup> Existen fuertes diferencias entre países en lo que a este aspecto se refiere; así, en España los concursos públicos anunciados por las administraciones públicas suponen el 4,1% del PIB, mientras que en Alemania superan escasamente el 1% (Eurostat, 2007).

cio; y los beneficios indirectos, incluyéndose entre estos últimos: a) reducción del coste de producción como resultado de la materialización de economías de escala potenciales (reducción de los costes medios como resultado del aumento del tamaño de los establecimientos productivos), fruto a su vez del aumento del tamaño del mercado, b) aumento de la productividad gracias a la eliminación de las barreras que impedían la competencia efectiva y, por lo tanto, facilitaban la aparición de comportamientos oligopolistas y la existencia de *ineficiencia-X* en las empresas protegidas de la competencia exterior. De todos estos beneficios esperables, que se estimaron entre el 5,8 y el 6,4% del PIB, el aumento de la competencia y la reducción de los costes (tanto directamente por reducción de los costes de transacción como indirectamente gracias a la posibilidad de alcanzar economías de escala al ampliarse el tamaño de mercado) generada por la eliminación efectiva y total de las trabas al comercio entre los países, aportaban la parte principal, entre 4 y 4,5 puntos.

Las estimaciones de este informe han sido criticadas, tanto por exceso como por defecto. Por exceso, por aquellos que consideran que adopta, como resultado de la metodología utilizada, una visión demasiado optimista en lo que se refiere al impacto del mercado único sobre las economías de escala, o que hace demasiado énfasis en éstas como fuente de ganancia de productividad, frente a la importancia que tendrían en la actualidad los procesos de especialización flexible. Por defecto, por aquellos que opinan que el estudio se centra tan sólo en los efectos estáticos derivados de la creación de un mercado único, sin entrar a valorar los efectos dinámicos asociados al cambio en el medio en el que operan las empresas o, lo que es igual, por evaluar el impacto sobre el PIB pero no sobre su tasa de crecimiento.

## 2. EL IMPACTO ECONÓMICO DE LA CONSECUCCIÓN DEL MERCADO INTERNO

Los estudios realizados tras la culminación del proceso (Comisión Europea, 1997) destacaron los siguientes efectos de la construcción del mercado único<sup>2</sup>:

### a) **Cambios en el comercio y los flujos de inversión directa**

La eliminación de barreras arancelarias habría generado un aumento del volumen de comercio entre los Estados miembros entre un 20 y un 30%. El peso

---

<sup>2</sup> En esta sección sigue el desarrollo del capítulo 2 de Muñoz de Bustillo y Bonete (2009).

de las importaciones intra-UE en el conjunto de importaciones habría aumentado en 6,7 puntos, pasando del 61,2 al 67,9%, mientras que la importación intra-UE habría pasado del 46,9 al 50,0%. Este aumento no se habría hecho a costa de las importaciones extracomunitarias, ya que éstas habrían aumentado entre 1980 y 1993 su peso en el consumo (en lo que se refiere a manufacturas) del 12 al 14%.

En lo que se refiere al crecimiento de la inversión extranjera directa, IED, ésta ha superado al crecimiento del comercio. Así, mientras que en 1986 la IED (entradas y salidas) suponía el 0,49% del PIB, en 2005 se situaba en el 2%, tras haber alcanzado un máximo de 3,6% en 2000. De esta forma, el stock de inversión extranjera directa de la UE (15) en el exterior alcanzaba el 60% del PIB, mientras que el stock derivado de la inversión de empresas extranjeras en la UE (15) se situaba ligeramente por debajo del 50% del PIB de la UE. Este proceso de aumento de la IED, sin duda una faceta más del fenómeno de la globalización, ha ido acompañado por un aumento del peso de la IED intraeuropea. Así, mientras que en 1995 en la UE (15) el 50% de las salidas de IED y el 53% de las entradas provenían de otro país comunitario, en 2005 este porcentaje había aumentado al 66% y 78% respectivamente. Un aumento probablemente resultado, al menos en parte, del proceso de reorganización de la estructura productiva y empresarial asociado al mercado único y a la puesta en marcha de la Unión Monetaria, causa a la que algunos estudios adjudican hasta un 42% del aumento de la IED.

#### **b) Cambios en la estructura productiva de los mercados**

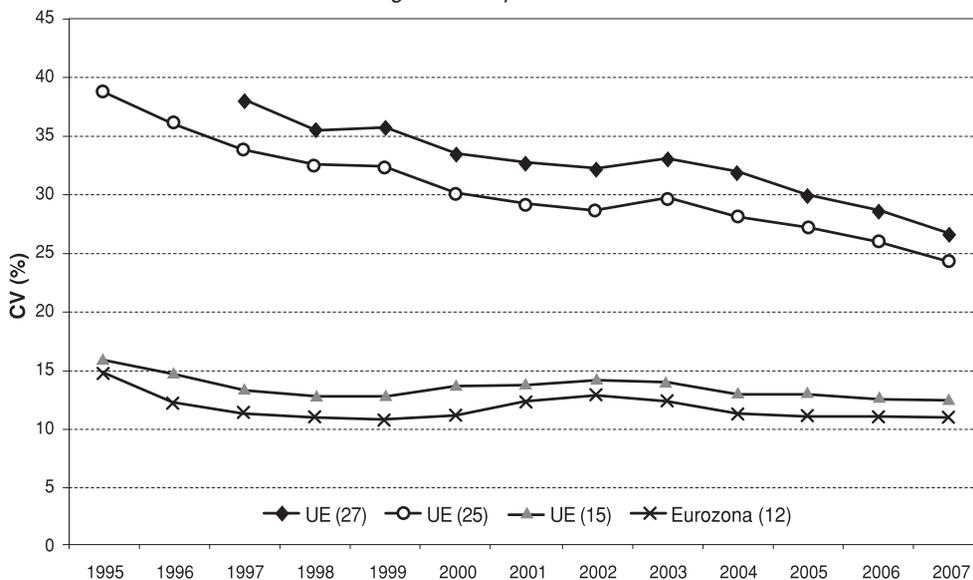
La realización del mercado único generó una ola de fusiones y adquisiciones, fundamentalmente intracomunitarias (70%), reflejo del fuerte proceso de reestructuración empresarial existente. Este proceso se manifestaría en el aumento de los niveles de concentración de mercado, que para el conjunto del sector manufacturero pasa del 20,45 al 22,8%, aunque con aumentos muy diferentes según sectores.

Este aumento de concentración habría permitido aprovechar economías de escala, mientras que el aumento de competencia asociado a las medidas de reducción de las barreras al comercio habría impedido que esa mayor concentración se tradujera en mayor poder de mercado y, por lo tanto, aumento de precios. El efecto procompetitivo del programa de mercado único se habría

manifestado así en una reducción de la dispersión de precios dentro de la UE y en la caída del margen sobre costes. En lo que se refiere a la convergencia de precios en los años centrales de la construcción del mercado único, hay que señalar que ésta ha sido mayor en los sectores que muestran una mayor tasa de comercio intracomunitario, lo que explicaría la ausencia de convergencia en los sectores de energía y construcción y la menor intensidad de la convergencia en servicios. Un resultado que se observa también en la UE (25), así en 2004 la dispersión de precios en servicios, sometidos a una menor competencia internacional, era el triple de la dispersión de precios de bienes semiduraderos como ropa o calzado y 2,5 veces mayor que la dispersión de precios de bienes duraderos (automóviles, muebles, etc.) (Ilzkovitz *et al.*, 2007).

Otra forma de contrastar si ha existido convergencia de precios es mediante el Índice de Paridad de Poder Adquisitivo (PPA), que mide el coste de acceder a una misma cesta de la compra en distintos países, ya que calculando la evolución de dispersión de este índice (utilizando el coeficiente de variación, por ejemplo) para distintos años se puede comprobar si los precios en la UE siguen una tendencia divergente o convergente. En el gráfico 1 se recoge la evolución de la dispersión de precios, medida por este procedimiento desde 1995, pudiéndose comprobar la existencia de un proceso significativo de convergencia, que

GRÁFICO 1. *Convergencia de precios en la UE: 1995-2007*



FUENTE: Eurostat, indicadores estructurales y elaboración propia.

se manifiesta en la reducción del índice en prácticamente la mitad en el caso de la UE (25), y magnitudes más pequeñas, aunque todavía relevantes para el caso de la UE (15), 22%, y la eurozona (12), 27% . En todo caso, para los países de la UE (15), el proceso de convergencia de precios se frena desde finales del siglo pasado, especial (y sorprendentemente) en los países de la Eurozona, no pareciendo así que la Unión Monetaria haya servido para profundizar en la convergencia de precios.

Aun así, las diferencias de los índices de paridad de poder adquisitivo de los distintos Estados miembros de la UE (que reflejan sus diferencias agregadas de precios, de forma que un índice superior a cien —la media de la UE-15— significa que el país es caro en términos relativos, mientras que si es inferior a cien significará que es un país relativamente barato) muestran que tales diferencias siguen siendo significativas. En lo que a esto respecta, Dinamarca e Irlanda aparecen como los países más caros de la UE (PPA de 127 y 115 respectivamente), mientras que Bulgaria y Rumania (46 y 56 respectivamente) serían los más baratos.

Es interesante señalar que, según la Comisión (*Internal Market Scoreboard* n° 8, 2001), los precios no siempre son mayores en los países con mayor nivel de renta. Por otra parte, en muchos casos las diferencias de precios se mantienen una vez descontado el efecto del IVA, lo que significa que existen otros factores, además de la diferente fiscalidad del consumo, que explican tales diferencias. También hay que destacar que, aunque las diferencias de precios entre países para algunos productos son muy significativas, en muchos casos las diferencias de precios entre regiones de un mismo país no lo son menos. La existencia de tales diferencias se interpreta por parte de la Comisión como reflejo de la existencia de restricciones al libre mercado que impiden el funcionamiento de la competencia y la esperable convergencia de precios.

### c) **Efectos macroeconómicos**

Más arriba se han relatado distintos mecanismos de ganancia de eficiencia productiva asociados al mercado único, que en conjunto han tenido sin lugar a dudas un impacto positivo sobre el PIB y el empleo. Sin embargo, no es fácil ofrecer una estimación de cuál es la intensidad del impacto de tales cambios sobre el PIB. Por un lado, en muchos casos el efecto final puede exigir de tiempo para relevarse en toda su magnitud; por otra parte, al tiempo que se introducen los

cambios promovidos por el mercado único se han producido otra serie de eventos con impacto económico (como la crisis de comienzos de la década de 1990, o el prolongado estancamiento de la economía alemana, por citar sólo dos) cuyos efectos son difíciles de separar de los efectos de las iniciativas asociadas al mercado único. En todo caso, a comienzos de la presente década se estimaba que el PIB de la Comunidad era un punto o punto y medio superior (una magnitud equivalente al presupuesto comunitario) gracias al mercado único, mientras que el empleo habría aumentado entre trescientos y novecientos mil puestos de trabajo y la inflación estaría entre un punto y un punto y medio por debajo de la que existiría en ausencia del mercado único. Los estudios más recientes para el período 1992-2006 (Ilzkovitz *et al.*, 2007) indican que, para la UE (15), las actuaciones del mercado único habrían supuesto unas ganancias económicas superiores al 1,8% del PIB, a las que habría que sumar cerca de 0,3% como resultado de la ampliación, lo que arrojaría unas ganancias totales del 2,10% del PIB. El impacto para el conjunto de la UE (25) sería ligeramente mayor y cercano al 2,2% del PIB. En lo que se refiere al impacto sobre el empleo, las estimaciones señalan un crecimiento del empleo debido a ambas causas en cerca de 2,5 millones de puestos de trabajo para la UE (15), equivalente al 1,5% del empleo (1,36% para el conjunto de la UE-25). Estos resultados obedecerían fundamentalmente al aumento de eficiencia asignativa fruto del incremento del comercio y al aumento de la eficiencia productiva, derivada de la mayor competencia.

Pero este proceso de integración y el correspondiente aumento del PIB, esconde también un cambio en la estructura productiva de los países (el origen de las ganancias en eficiencia asignativa). Como muy bien señalara el economista austriaco-americano Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) en acertada y popular metáfora, el crecimiento de las economías de mercado se asemeja a una ola de «destrucción creadora», en el sentido de que la reordenación expansiva asociada al crecimiento (en este caso derivado del mercado único) genera destrucción de puestos de trabajo (en aquellos sectores y regiones que no pueden resistir la competencia) al tiempo que se crean otras empresas y puestos de trabajo en otras actividades y lugares. Ello significa que las ganancias globales para consumidores y trabajadores (los consumidores beneficiarios de la caída de precios o aumento de calidad de los bienes y servicios producidos, y los trabajadores de aquellos sectores que se benefician de una ampliación del mercado) coexistirán con perjuicios en aquellos otros (principalmente trabajadores, pero también consumidores) que se vean afectados por la desaparición de sus empresas, incapaces de soportar una mayor competencia de la que antes estaban protegidas gracias a la existencia de barreras al comercio, por la des-

aparición de productos o por su encarecimiento como resultado del aumento de la demanda (caso de la fruta y la verdura en España, por ejemplo).

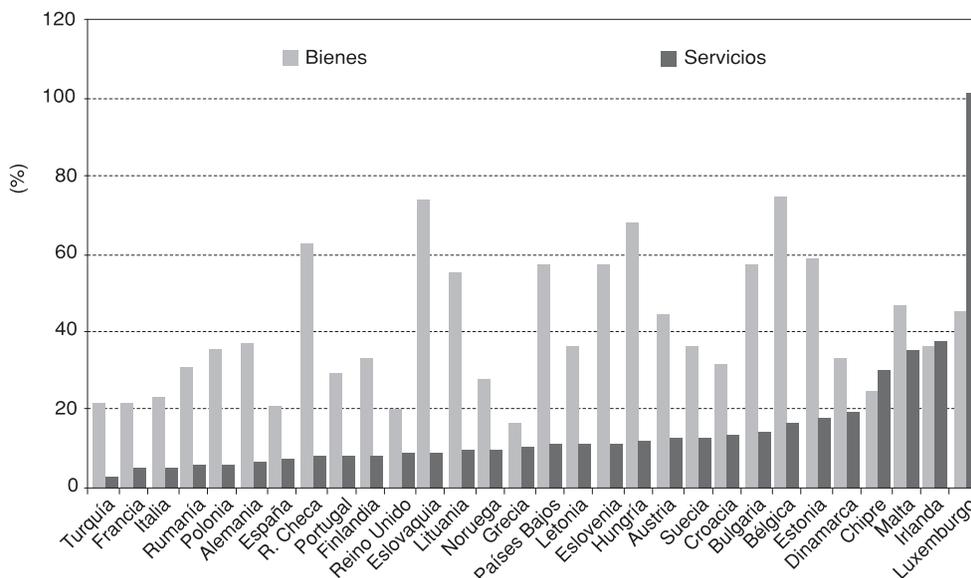
Eso quiere decir que, aunque en términos agregados el PIB generado en la UE tras la plena formación de un mercado único sea mayor que en presencia de mercados parcialmente compartimentados, lo anterior no implica que necesariamente el bienestar aumente para todos los colectivos de trabajadores, empresas y territorios que lo integran, especialmente a corto y medio plazo.

### 3. LO QUE QUEDA PENDIENTE: ¿UN MERCADO ÚNICO DE SERVICIOS EUROPEO?

De acuerdo con lo señalado en la sección anterior, el mercado único parece estar dando sus frutos, aunque a un ritmo menor que el esperado. Sin embargo, no todos los sectores de la economía parecen haberse visto afectados en igual manera de la preocupación comunitaria por aumentar la competencia y unificar los mercados. El elemento más llamativo en lo que a esto se refiere lo constituye sin duda alguna el sector servicios. En el gráfico 2 se representa una forma sencilla de comprobar el grado de integración de los mercados de bienes y servicios de la UE (y el mundo). Para ello se utiliza el indicador conocido como tasa de apertura (aplicado respectivamente a bienes y servicios) que se construye dividiendo las exportaciones e importaciones de bienes o servicios, según el caso, por el valor de la producción del país. De esta forma, cuanto mayor sea la tasa de apertura (normalmente expresada en porcentaje) mayor será el peso de exportaciones —producción del país que se dirige a mercados extranjeros— e importaciones —producción consumida en el país que proviene del exterior— con respecto a la producción del país. La conclusión que se deriva de la observación conjunta de ambos índices es clara: en todos los países (con la sola excepción de Luxemburgo y Malta), la apertura en bienes es mucho mayor que en servicios: en España es casi el triple, en Alemania el quíntuple y en la República Checa el séptuple.

Ello, en cualquier caso dista mucho de ser una coincidencia. En primer lugar, como se ha visto en las páginas anteriores, gran parte de las medidas asociadas a la construcción de un mercado único han estado dirigidas a eliminar las trabas todavía existentes al movimiento de mercancías y, en menor medida, a la libre entrada de empresas en mercados como telefonía o energía, a menudo protegidos. Sin embargo, como se puede ver en el gráfico 3, que recoge la estructura

GRÁFICO 2. Integración de mercado de bienes y servicios (tasas de apertura), 2008



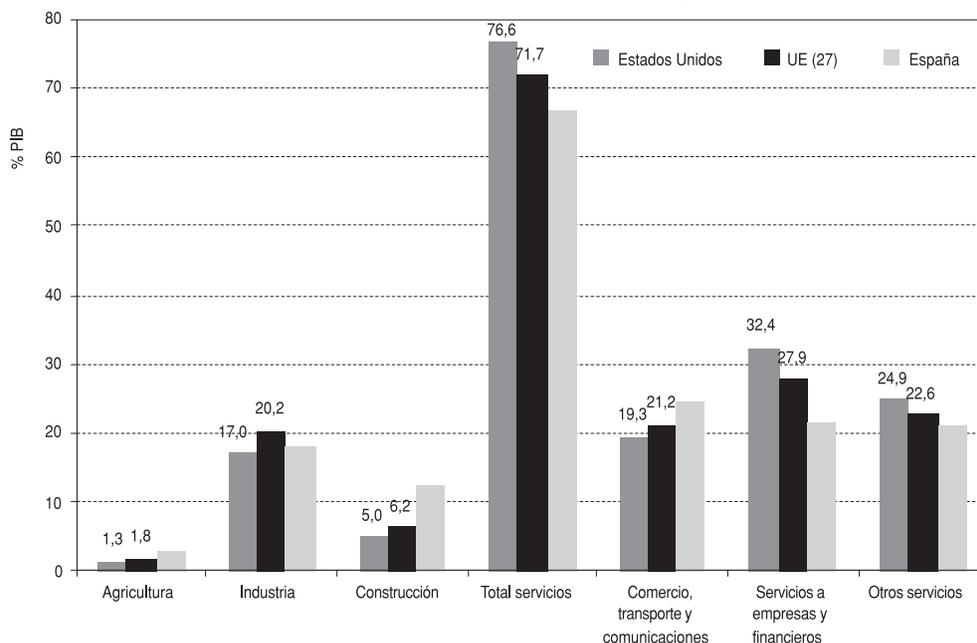
NOTA: tasas de apertura definida como importaciones mas exportaciones (respectivamente de bienes y servicios) dividido por el PIB (en%).

FUENTE: Eurostat, indicadores estructurales y elaboración propia.

productiva de la UE (27) siguiendo la tradicional división de Agricultura, Industria, Construcción y Servicios, y los subsectores de éste: hostelería, comercio, transporte y comunicaciones, servicios a empresas y financieros y otros servicios, ya hace mucho tiempo que la UE ha dejado de ser una economía «industrial» para pasar a ser una economía de servicios, donde éstos suponen el 72% del PIB. En segundo lugar, gran parte de los servicios, aunque no todos, tienen la peculiaridad de tener que producirse en el lugar y en el momento en el que son demandados por los consumidores. Esto hace más difícil que la «simple» apertura plena de fronteras se traduzca en un aumento de intercambios comerciales ya que, en este caso, para que aumente la producción de servicios por parte de empresas extranjeras es condición imprescindible que éstas (o sus trabajadores) se desplacen al lugar de residencia de los consumidores. En el gráfico 3 se ha representado también la estructura sectorial de Estados Unidos y de España con dos finalidades distintas. En el caso de España, facilitar la comparación entre la estructura productiva del país con la media Europea y llamar la atención sobre las diferencias existentes entre países utilizando un caso cercano, que destaca por su hipertrofia del sector de la construcción y en menor medida comercio (que incluye hostelería). La motivación detrás de la introducción de

EEUU es distinta, ya que pretende llamar la atención sobre el menor desarrollo del sector servicios en la UE, hecho que frecuentemente (Vogt, 2005) se esgrime como explicación de la menor capacidad de generación de empleo de la economía europea, al ser el sector servicios un sector intensivo en mano de obra.

GRÁFICO 3. Estructura productiva de la UE, EEUU y España (2006)



FUENTE: Eurostat y elaboración propia.

Por lo tanto, es natural que las autoridades comunitarias hayan pasado a plantearse en qué medida existe un mercado único de servicios, y en su caso qué factores dificultan su existencia y qué políticas podrían acelerar su consolidación. Detrás de ese interés estarían las mismas razones que ya explicamos en el caso de los mercados de bienes: la confianza en que mayor competencia y un mercado más grande repercute en un aumento de la competitividad europea también en este sector y en el aumento de la producción y del empleo.

La actuación comunitaria en esta materia se ha materializado en la Directiva «Servicios» (Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, Diario Oficial L 376 de 27.12.2006), que tendría como finalidad facilitar la libertad de

establecimiento de los prestadores de servicios en otros Estados miembros y la libertad de prestación de servicios entre los Estados miembros, con el fin de crear un auténtico mercado interior de servicios en 2010. Este objetivo va acompañado de otros como ampliar la posibilidad de elección de los destinatarios de los servicios y mejorar su calidad. En concreto se pretende:

- Facilitar la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios en la UE.
- Reforzar los derechos de los destinatarios de los servicios en su calidad de usuarios de dichos servicios.
- Fomentar la calidad de los servicios.
- Establecer una cooperación administrativa efectiva entre los Estados miembros.

Para ello se establece un marco jurídico general para *cualquier servicio prestado a cambio de una remuneración económica*. Sin embargo, el establecimiento de una amplia lista de sectores excluidos (algunos de ellos por contar con regulación comunitaria previa) hace que la medida sea mucho menos radical de lo que en su momento se planteara. Los servicios excluidos son: servicios no económicos de interés general; servicios financieros (como los bancarios, de crédito, de seguros y reaseguros, de pensiones de empleo o individuales, de valores, de fondos de inversión y de pagos); servicios de comunicaciones electrónicas en lo que se refiere a los ámbitos que se rigen por las Directivas en la materia; servicios de transporte, incluidos los portuarios; servicios de las empresas de trabajo temporal; servicios sanitarios; servicios audiovisuales; actividades de juego por dinero; actividades vinculadas al ejercicio de la autoridad pública; determinados servicios sociales (relativos a la vivienda social, la atención a los niños y el apoyo a personas necesitadas); y servicios de seguridad privados; servicios prestados por notarios y agentes judiciales designados mediante un acto oficial de la Administración.

De hecho, la directiva aprobada nace en sustitución de una polémica iniciativa, la fallida «directiva Bolkestein» (el nombre del Comisario de Mercado interior del momento, 2004, Frits Bolkestein), con una intención más desreguladora y un menor número de excepciones. Este proyecto de directiva tenía como elemento clave la consagración del *principio del país de origen*, de acuerdo con el cual los Estados Miembros deben garantizar que los «proveedores están sometidos solamente a las normativas nacionales de su Estado Miembro de origen». Ello significa que las autoridades del país donde se proveen los servi-

cios no tienen capacidad para ejercitar supervisión, ni poner trabas a las operaciones de empresas de servicios de otros países, ya que los responsables de ello serían las autoridades del país de origen. El temor a que este proceso de desregulación favoreciera a las empresas instaladas en aquellos países con menores costes laborales (incluyendo aquellos derivados de una menor protección social) diera lugar a un *dumping* social y medioambiental y una menor protección efectiva del consumidor, provocó una fuerte respuesta social, que acabó con su derrota en el Parlamento Europeo y la eliminación de los aspectos más polémicos de la propuesta<sup>3</sup>.

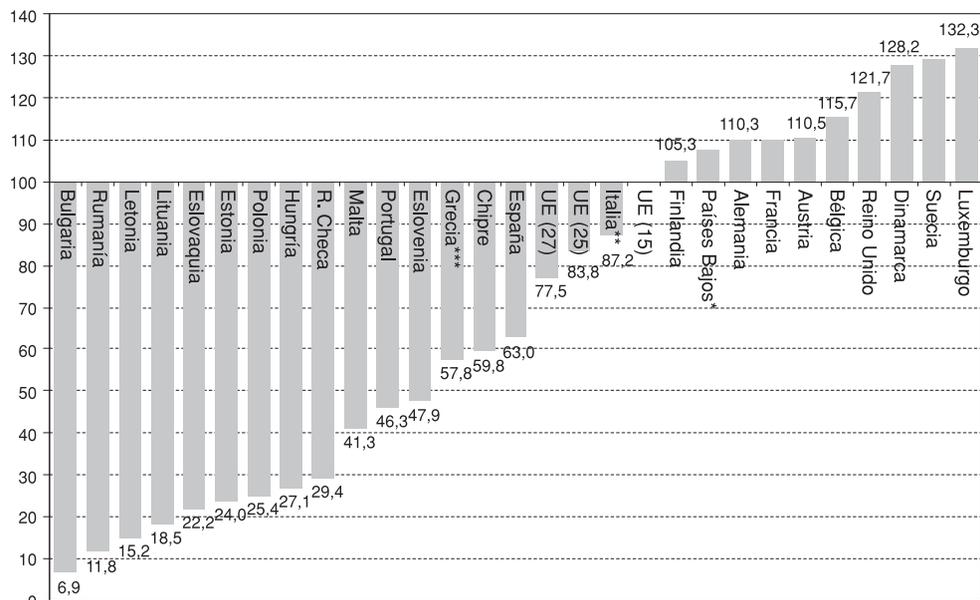
#### 4. LOS MIEDOS Y LOS TEMORES: *DUMPING* SOCIAL Y DESLOCALIZACIÓN

La preocupación por los potenciales efectos perversos, en términos de *dumping* social y deslocalización de empresas, de la ampliación de la UE —o la intensificación del mercado interno— no es algo nuevo en su historia. De hecho, las últimas ampliaciones (excluyendo la correspondiente a la entrada de Suecia, Finlandia y Austria) han desatado una profunda preocupación por parte de los países miembros de la UE por la posibilidad de que la coexistencia dentro de la UE de países con muy distinto nivel de desarrollo, costes laborales y presión fiscal pudiera poner en marcha un movimiento masivo de traslado de empresas desde aquellos países más ricos y por lo tanto, en términos generales, con mayor presión fiscal y costes salariales, hacia los nuevos Estados miembros (NEM) con un perfil impositivo menos agresivo y significativamente menores costes salariales. En lo que a esta última variable se refiere, el gráfico 4, que recoge la diferencia en coste laboral con respecto al coste medio de la UE (15) para los distintos Estados de la UE, es tremendamente elocuente: en 2006 todos los países de la ampliación menos Chipre tenían unos costes laborales medios inferiores a la mitad de la media de la UE (15). Nótese, en todo caso, cómo España aparece también con unos costes laborales sensiblemente por debajo de la media de la UE (15), el 63%, y la mitad de los existentes en Suecia o Dinamarca. Teniendo en cuenta las enormes diferencias en costes laborales presentes en la UE, parece que el factor a explicar no sería tanto la existencia de deslocalizaciones de empresas hacia los nuevos Estados miembros, sino que éstas no hayan sido más numerosas.

---

<sup>3</sup> Un ejemplo de la movilización en contra de esta directiva se puede encontrar en: <http://www.attacmadrid.org/indicedin/indicedin.php?p=62>

GRÁFICO 4. Coste laboral relativo mensual: diferencia con la UE-15 (2006)



(\*) 2005, (\*\*) 2004, (\*\*\*) 2003.

NOTA: Coste salarial del país/ Coste salarial UE (15) x 100.

FUENTE: Eurostat y elaboración propia.

La deslocalización de empresas forma parte de un proceso de cambio en la organización de la producción de las empresas, que incluiría la desinversión total o parcial en el país, la inversión extranjera directa y la subcontratación. En los dos primeros casos las empresas cambian el *mix* de producción entre el establecimiento radicado en el país de análisis (por ejemplo, España) y otros en el exterior, ya sea totalmente (deslocalización asociada al cierre del establecimiento en el país) o parcialmente mediante la inversión extranjera, que supone optar por ampliar la capacidad productiva en un país distinto de donde se tiene el establecimiento principal. Obviamente, la deslocalización por inversión de la empresa en el extranjero tendrá un efecto mayor sobre el empleo en el país de origen cuando la empresa pertenezca al sector manufacturero o a aquellas actividades del sector servicios en donde se pueda desvincular producción y venta (un centro de llamadas, por ejemplo) y no tanto en caso de los servicios «típicos», como hostelería, por ejemplo, en donde la producción no se puede desvincular geográficamente de la venta. La subcontratación, que en principio no debe tener implicaciones espaciales (si se realiza hacia empresas del país), puede tenerlas si la misma beneficia a empresas de otros países.

Aunque la información existente sobre los procesos de deslocalización está muy fragmentada, al no disponerse de ninguna estadística oficial y periódica sobre este fenómeno, las estimaciones disponibles sobre su impacto, que pasamos a comentar a continuación, indican que la intensidad del mismo es muy inferior a lo que habitualmente se cree. Así, los datos del *European Restructuring Monitor* (Ward, y Storrie, 2007) realizado por la European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, con sede en Dublín, a partir de información obtenida mediante la recopilación de artículos de prensa referidos a casos concretos de reestructuración (incluyendo deslocalización) en los países de la UE (con ganancias o pérdidas de puestos de trabajo de al menos 100 personas), arrojan los siguientes resultados: entre 2003 y 2006 se detectaron 3.457 procesos de reestructuración en los países de la UE(27), que supusieron una pérdida neta de cerca de 2,5 millones de empleos. Sin embargo, sólo el 10%, de estos procesos de reestructuración (y el 8% de la pérdida de empleo) estaban vinculados a la deslocalización de establecimientos. Como se puede ver en el gráfico 5, en este período de expansión económica las reestructuraciones afectaron a tan sólo el 1,2% del empleo de la UE (19), y dentro de éste, la pérdida por deslocalizaciones fue claramente minoritaria, explicando sólo el 7,9% de la pérdida de empleo total por reestructuraciones de empresas. Las cifras para España son todavía menores, con valores del 0,4 y 1,75% respectivamente. Ello, sin embargo, no impide que en determinados sectores, como automóvil, informática, banca y seguros o equipos de telecomunicaciones, el porcentaje de empleos perdidos por los países de la UE (15) haya sido muy relevante. Por ejemplo, en este período los países de la UE (15) deslocalizaron hacia los nuevos estados miembros, NEM, el 30% del empleo del sector del automóvil y el 16% del sector de informática (por su parte los NEM supusieron la mitad del empleo deslocalizado) <sup>4</sup>.

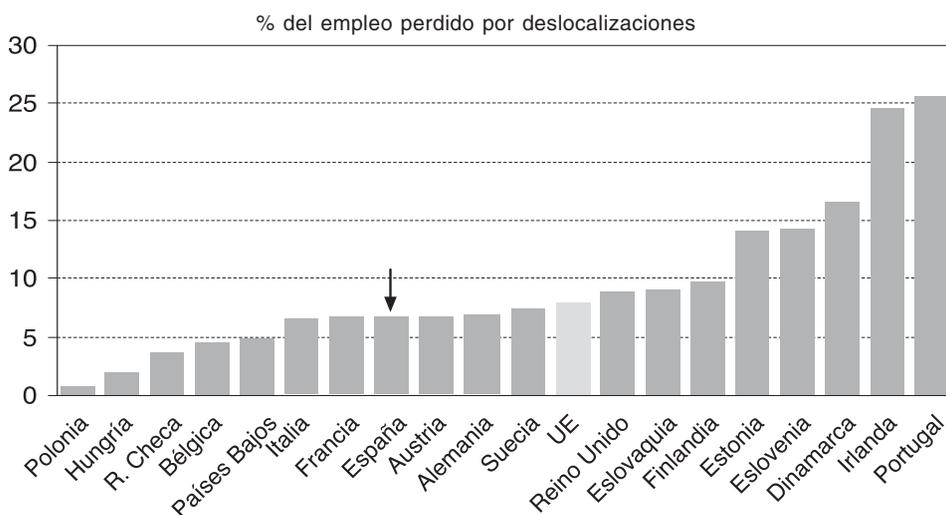
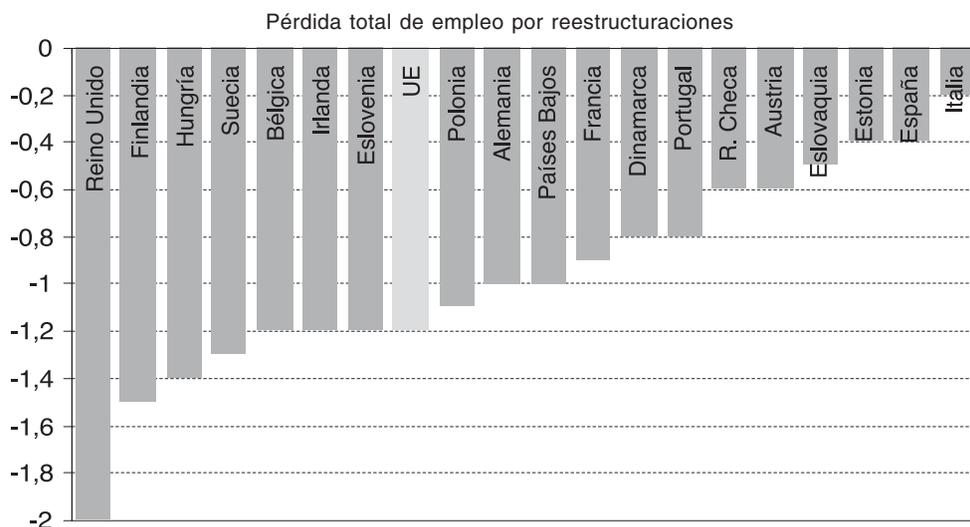
El trabajo desarrollado por Fernández-Otheo, Labrador y Myro (2007) con una metodología similar para España arroja resultados parecidos: entre 2000 y 2005 estos autores detectan 240 operaciones de deslocalización de empresas manufactureras en España, con un impacto pequeño sobre el empleo, que no alcanzaría el 2% (aunque se acerca al 10% en el sector de manufacturas avanzadas).

La por ahora escasa dimensión de estos procesos de deslocalización no debe llevarnos a minusvalorar su importancia, por tres distintas razones. En

---

<sup>4</sup> La evolución de las deslocalizaciones desde 2006 se puede seguir en las publicaciones trimestrales del European Restructuring Monitor *quarterly*, disponibles en: <http://www.eurofound.europa.eu/emcc/erm/index.php?template=quarterly>

GRÁFICO 5. *Pérdida de empleo por reestructuraciones y deslocalizaciones como porcentaje del empleo total, EU-18, 2003-2006*



FUENTE: Ward y Storrie, D (2007), p. 29.

primer lugar, es posible que este tipo de procesos esté todavía en su fase inicial. En segundo lugar, al concentrarse en determinados sectores y regiones (Cataluña es hogar de la mitad de las deslocalizaciones detectadas en España en el período 2000-2005) puede tener un impacto sectorial y espacial importante, que se vería desdibujado al concentrarnos en estadísticas agregadas. En tercer lu-

gar, la mera existencia de la posibilidad de deslocalización puede utilizarse como una herramienta de negociación por parte de la empresa para presionar en favor de concesiones salariales (o de otro tipo) en las negociaciones de convenios colectivos. A este respecto, de acuerdo con distintos estudios recogidos en Scott (2003), las amenazas de deslocalización de empresas a México son un elemento común en los procesos de negociación salarial en Estados Unidos. En esta misma línea, la existencia de menores costes sociales, o una regulación medioambiental menos estricta en otros países, puede utilizarse como un argumento para oponerse a mejoras en la protección social o medioambiental que lleve pareja un aumento de los costes de las empresas. En este contexto, la puesta en marcha de una política de mínimos para toda la UE que elimine el riesgo de competencia a la baja en materia social o medioambiental por parte de los Estados miembros se antoja como una posibilidad a considerar para evitar este tipo de estrategias competitivas.

## 5. A MODO DE CONCLUSIONES

La creación de un mercado único ha sido la gran apuesta de la UE para generar las condiciones necesarias, en términos de tamaño de mercado y competencia, que hicieran posible el doble objetivo de una Europa en paz y próspera. Con una capacidad presupuestaria limitada a poco más del 1% del PIB comunitario, claramente insuficiente para desarrollar cualquier otro tipo de política, y una visión del funcionamiento de la economía de mercado que confía en la iniciativa privada y la libre competencia como principal herramienta de progreso económico, la creación de un auténtico mercado único se convierte en una de las principales herramientas de la Comisión para alcanzar los ambiciosos objetivos planteados por la Estrategia de Lisboa. A día de hoy se habrían realizado avances muy importantes en términos de la consecución de un mercado único de bienes (aunque con problemas en materia de prácticas no competitivas por parte de algunas empresas europeas, que limitarían su alcance en algunos sectores). Sin embargo, a juicio de la Comisión, quedaría pendiente avanzar en la creación de un verdadero mercado único de servicios. El proceso de integración económica y eliminación de trabas al comercio habría derivado en un aumento del PIB y del empleo comunitario que, aunque importante, no habría estado a la altura de las estimaciones realizadas. Al tiempo, el proceso de integración, junto con la coexistencia dentro de la UE de países de muy distinto nivel de desarrollo económico, habría despertado cierto temor a que se produjera una deslocalización masiva de establecimientos desde los países ricos a los

países menos ricos y con menos costes salariales y de protección social. La evidencia disponible no parece confirmar que tal proceso se haya producido, aunque ello no significa que el cambio en las circunstancias en las que operan las empresas (mercado único) no haya tenido repercusiones en las negociaciones salariales, ya que el mero hecho de que la deslocalización sea posible se convierte en un elemento a favor de las empresas en los procesos de negociación salarial y de las condiciones de trabajo.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- COMISIÓN EUROPEA (1997): *Economic Evaluation of the Internal Market*, European Economy, vol 4.
- FERNÁNDEZ-OTHEO, C.; LABRADOR L., y MYRO R. (2007): «Deslocalización de empresas y actividades productivas en España. Una primera aproximación», *Mediterráneo Económico* 11, pp. 57-78.
- ILZKOVITZ, F.; DIERX, A.; KOVACS, V. y SOUSA, N. (2007): Steps towards a Deeper Economic Integration: The Internal Market in the 21st Century, *European Economy, Economic Papers* 271. European Commission.
- MUÑOZ DE BUSTILLO, R. y BONETE R. (2009): *Introducción a la Unión Europea. Una aproximación desde la economía*. Alianza editorial. Madrid.
- SCOTT, R. E. (2003) «The high price of 'free' trade NAFTA's failure has cost the United States jobs across the nation» November 17, 2003, EPI Briefing Paper #147. Disponible en [http://www.epi.org/publications/entry/briefingpapers\\_bp147](http://www.epi.org/publications/entry/briefingpapers_bp147)
- VOGT L. (2005): *The EU's Single Market: at your service?*, Economic Department Working paper No 449. OECD. Paris.
- WARD, T. y STORRIE, D. (2007) *ERM Report 2007 - Restructuring and employment in the EU: The impact of globalisation* European Restructuring Monitor. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Dublin. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0768.htm>



**Rafael Bonete**

La UE y el comercio mundial:  
su protagonismo en las negociaciones  
de la Organización Mundial de Comercio



*El Sena (Rouen), hacia 1877-1884. Carlos de Haes.*

---

*Para la Presidencia española de la UE es prioritario impulsar la conclusión de la Ronda Doha con un «acuerdo global, ambicioso y equilibrado». Por lo tanto, es muy probable que durante el primer semestre de 2010 se sienten las bases para que en la próxima reunión del G-20 (Canadá, junio de 2010) se pueda afirmar que la Ronda Doha ha concluido con éxito —o bien va a concluir a corto plazo—. De ahí que sea fundamental identificar la aportación de la UE, como primera potencia comercial mundial, a este largo proceso de negociaciones así como las ventajas que se derivarán de su pronta conclusión.*

## 1. LA IMPORTANCIA DE LA UE EN EL COMERCIO MUNDIAL

LA UE es la mayor potencia comercial del mundo desde hace más de una década. Este hecho, junto con la consideración de que la política comercial es una política común de la UE, genera que también sea el interlocutor de más peso en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el que finalmente se termine beneficiando más de la existencia de unas reglas claras en el comercio internacional y de una mayor liberalización del mismo.

Basta tener en cuenta el protagonismo de la UE en lo relativo al comercio mundial de bienes y servicios, confirmado también en el campo, no abordado en este trabajo, de las inversiones extranjeras directas como se desprende de las últimas publicaciones de la UNCTAD<sup>1</sup>, para comprender la importancia que tienen los distintos elementos que forman parte de su política comercial común, como característica definitoria de toda unión aduanera, en la configuración de las relaciones comerciales a escala mundial y, en especial, como se verá en el siguiente epígrafe, en el impulso de las negociaciones en el seno de la OMC.

Dentro de las distintas facetas que configuran la política comercial común de la UE, y que terminan afectando a los intereses comerciales de países terceros, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, la *política comercial común autónoma* (aquella que puede desarrollar unilateralmente, sin necesidad de acuerdo con otro u otros países, siempre dentro del marco de los compromisos adquiridos en la OMC). Dentro de ésta, aprobada y modificada periódicamente por el Consejo de la UE siguiendo sus propios intereses, se han incluido tradicionalmente al menos cinco elementos: política arancelaria, régimen aplicable a las exportaciones, régimen aplicable a las importaciones, instrumentos de defensa comercial

---

<sup>1</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse en [www.unctad.org](http://www.unctad.org) la siguiente publicación: Informes sobre las inversiones en el mundo (2009).

(derechos *antidumping*, derechos compensatorios y medidas que puede adoptar la UE para hacer frente a los obstáculos a los que se enfrentan las exportaciones comunitarias) y el Sistema de Preferencias Generalizadas (conjunto de ventajas concedidas de forma unilateral a la exportación de determinados productos hacia la UE desde una relación de terceros países menos desarrollados). En segundo lugar, también en el Consejo de la UE, se fija la *política comercial común convencional* (que incluiría todos aquellos acuerdos firmados entre la UE y otro u otros países u organizaciones internacionales que fijan un marco de relaciones comerciales, en muchos casos privilegiadas, entre los países firmantes). Ésta, constituida por centenares de acuerdos comerciales, ya no tiene un carácter autónomo, al jugar un papel importante los intereses de los países terceros, y su negociación la lleva a cabo la Comisión Europea en el marco que le fija el Consejo, interviniendo en algunos casos el Parlamento Europeo.

Ambas facetas de la política comercial común, que han venido desarrollándose desde la configuración a finales de la década de los sesenta de la Comunidad Económica Europea como unión aduanera, se encuentran también contempladas en el Tratado de Lisboa<sup>2</sup>. Por una parte, en el artículo 3 del Tratado de Funcionamiento de la UE, se establece que, entre los pocos ámbitos en los que la UE tiene competencia exclusiva, se encuentran los referidos a la unión aduanera y a la política comercial común. Por otra parte, en el artículo 207 (antiguo artículo 133 del Tratado de la Comunidad Europea) se afirma que «La política comercial común se basará en principios uniformes, en particular por lo que se refiere a las modificaciones arancelarias, la celebración de acuerdos arancelarios y comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación, así como las medidas de protección comercial, entre ellas las que deban adoptarse en caso de *dumping* y subvenciones. La política comercial común se llevará a cabo en el marco de los principios y objetivos de la acción exterior de la Unión». En el mismo artículo se contempla la división de trabajo entre la Comisión y el Consejo y los supuestos en los que es necesaria la unanimidad por parte del Consejo<sup>3</sup> a la hora de negociar y celebrar acuerdos comerciales con uno

---

<sup>2</sup> Que en su momento también apareció contemplada en la no nacida «Constitución Europea» y que ha sido incorporada sin cambios al Tratado de Lisboa. Sobre la clara mejora que supone la redacción actual con relación a lo establecido en el Tratado de Niza puede consultarse L.N. González (2006).

<sup>3</sup> En concreto, hay que tener en cuenta que el Consejo se pronunciará por unanimidad en los siguientes supuestos:

o más países terceros u organizaciones internacionales. Por lo tanto, una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa, en el que la acción exterior de la UE ha visto mejorada su regulación, se tendrá una hoja de ruta más clara que ahora para seguir configurando una política comercial común, en sus dos facetas, que sirva de apoyo al liderazgo actual de Europa en el comercio mundial.

Prueba de este liderazgo es que, en 2008 (véase cuadro 1) y en plena crisis económica mundial, la UE alcanzó a exportar el 15,9% de los bienes comercializados a escala mundial y mantuvo su posición como primera potencia exportadora, seguida desde hace pocos años de China, e importó el 18,4%, pasando a ser también el primer importador mundial, posición que en los años previos le había correspondido a los Estados Unidos. El año 2007, cuando todavía los efectos de la crisis no se habían trasladado de forma significativa al comercio mundial, le correspondió a la UE el 16,4% de las exportaciones mundiales de mercancías y el 18,4% de las importaciones, superada, como en los años previos por los Estados Unidos (19% en 2007). En el sector de servicios (véase cuadro 2), el liderazgo de la UE es todavía mayor. En 2007 le correspondió a la UE el 27,7% (excluidas las exportaciones intra-EU) de las exportaciones mundiales de servicios comerciales, seguida de los Estados Unidos que sólo pudo exportar el 18,9% del total del comercio mundial de servicios. También por el lado de las importaciones la UE ejerce su liderazgo con el 24% del total, seguido por los Estados Unidos con sólo un 14,8%.

CUADRO 1. *Exportación e importación de bienes, 2008 (% sobre el total mundial)*

<i>País o bloque comercial</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
<i>Unión Europea</i>	15,9	18,4
<i>China</i>	11,8	9,1
<i>Estados Unidos</i>	10,7	17,4
<i>Japón</i>	6,4	6,1
<i>Resto de países</i>	55,2	49,0
<i>Total</i>	100	100

Fuente: OMC y elaboración propia.

— Cuando los acuerdos en los ámbitos del comercio de servicios y de los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, así como de las inversiones extranjeras directas, contengan disposiciones en las que se requiere la unanimidad para la adopción de normas internas.

— En el ámbito del comercio de servicios culturales y audiovisuales, cuando dichos acuerdos puedan perjudicar a la diversidad cultural y lingüística de la Unión.

— En el ámbito del comercio de servicios sociales, educativos y sanitarios, cuando dichos acuerdos puedan perturbar gravemente la organización nacional de dichos servicios y perjudicar a la responsabilidad de los Estados miembros en la prestación de los mismos.

CUADRO 2. *Exportación e importación de servicios, 2007 (% sobre el total mundial)*

<i>País o bloque comercial</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>
<i>Unión Europea</i>	27,7	24,0
Estados Unidos	18,9	14,8
Japón	5,3	6,6
China	5,1	5,7
Resto de países	43,0	48,9
Total	100	100

Fuente: OMC y elaboración propia.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta el peso comercial de la UE a escala mundial y la importancia que tienen los acuerdos de la OMC en la configuración de su política comercial común, es comprensible que desde hace tiempo la UE haya tenido especial interés en el correcto funcionamiento de la OMC y que en la actualidad esté entre los más interesados en ver una pronta conclusión de la Ronda Doha.

## 2. EL PROTAGONISMO DE LA UE EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES DE LA OMC

Pese a las críticas que a veces se han hecho a la UE sobre su proteccionismo, lo cierto es que la UE ha acompañado la liberalización del comercio intracomunitario de una apertura progresiva frente al exterior, a través de concesiones bilaterales o multilaterales pero, sobre todo, a través de las rondas multilaterales del GATT (siglas en inglés del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) desde hace varias décadas.

Así, la UE ha sido con Estados Unidos el motor principal de las rondas multilaterales de comercio y, con ello, de la liberalización económica internacional desde los años sesenta. De hecho, sin el empuje de la UE, las distintas rondas y especialmente la Ronda Uruguay (1986-1994) y las Conferencias Ministeriales celebradas desde entonces no habrían tenido lugar.

Es sabido que la liberalización multilateral del comercio ha redundado en grandes beneficios, tanto para la economía mundial como para la UE. Si el desarrollo de lo pactado en la Ronda Uruguay generó unos beneficios a escala mundial que se estimaron en 200.000 millones de dólares anuales, las estimaciones iniciales<sup>4</sup> de los beneficios derivados del desarrollo de lo acordado en

<sup>4</sup> Estimaciones más recientes (2009) lo cuantifican en 150.000 millones de dólares.

Doha (Qatar), lugar en el que se lanzó la actual ronda de negociaciones en el 2001, oscilan entre 90.000 millones de dólares anuales y 250.000 millones, dependiendo del grado de liberalización que finalmente se alcance en los sectores agrícolas, industriales y de servicios. A estos beneficios, resultantes de la creación de comercio propiamente dicha, habría que añadir los procedentes de la certidumbre y estabilidad de las normas y una mayor previsibilidad de las acciones que emanan de una organización internacional como la OMC. Sin lugar a dudas, parte importante de estos potenciales beneficios redundará directamente en la UE debido a que su cuota de participación en el comercio mundial de bienes y servicios, como ya se ha señalado, es la más elevada entre las potencias comerciales.

### 3. LA PARTICIPACIÓN DE LA UE EN LAS CONFERENCIAS MINISTERIALES DE LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO<sup>5</sup>

Hasta la Ronda Uruguay, las negociaciones comerciales multilaterales tenían lugar de manera esporádica y no reglada y eran convocadas a iniciativa de uno de los grandes participantes del sistema económico internacional, fundamentalmente los Estados Unidos, tras un largo proceso de consultas informales y la convocatoria de una reunión ministerial *ad hoc*. Todo esto ha cambiado desde el Acta de Marrakech (Marruecos) de abril de 1994, que puso punto final a la Ronda Uruguay. Ese Acta estableció reuniones o conferencias ministeriales periódicas, lo que ha dado un carácter más automático al proceso de negociación de nuevas concesiones multilaterales.

La primera de estas nuevas conferencias ministeriales, en las que la UE tuvo especial protagonismo, se reunió en Singapur en 1996. En ella, entre otros resultados, se aprobó el Acuerdo sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información, en virtud del cual los miembros participantes en el mismo se comprometieron a eliminar, a partir del año 2000, los derechos de aduanas a los productos de este sector clave en el comercio mundial; se abordaron también, por primera vez, los llamados «nuevos temas» (medio ambiente, inversiones y competencia). La segunda conferencia ministerial se celebró en Ginebra en 1998. En la misma se adoptó, entre otros acuerdos, la Declaración sobre el Comercio Electrónico Mundial con el objetivo de que los miembros de

---

<sup>5</sup> Este epígrafe y el siguiente se abordan, aunque de forma más amplia, en Bonete y Bataller (2008).

la OMC no impusieran aranceles a las transacciones electrónicas. La tercera tuvo lugar en noviembre de 1999 en Seattle pero fracasó al no lograr dar inicio a una nueva ronda de negociaciones, como era su objetivo principal. Los malos resultados de Seattle sacudieron la confianza internacional y obligaron a plantear cambios estructurales en la forma de llevar a cabo las negociaciones comerciales multilaterales.

La cuarta conferencia ministerial de la OMC tuvo lugar en Doha en noviembre de 2001. En la misma y en el contexto derivado de los acontecimientos del 11 de septiembre, fue posible finalmente poner en marcha una nueva ronda de negociaciones comerciales (conocida como la Agenda de Desarrollo de Doha, o DDA, que son sus siglas en inglés). Sin embargo, su desarrollo se ha enfrentando a más obstáculos de los inicialmente previstos y su conclusión puede demorarse todavía hasta la segunda década del siglo XXI.

La quinta conferencia ministerial de la OMC, contemplada como una revisión a medio plazo de la DDA, se celebró en Cancún (México) en septiembre de 2003. Concluyó sin éxito debido principalmente al enfrentamiento entre los países desarrollados (fundamentalmente Estados Unidos y la UE) y una coalición, hasta entonces inédita y que se denominó G-22, de ciertos países de desarrollo de renta media (liderados por China, India, Brasil y Sudáfrica) que buscaba forzar una mayor liberalización del comercio de productos agrarios.

En diciembre de 2005 concluyó en Hong Kong la sexta conferencia ministerial de la OMC. Lo más positivo de la misma fue que incluyese un acuerdo a favor de los intereses de los países menos desarrollados a lo que habría que añadir su reafirmación, todavía no confirmada por los hechos, de concluir pronto la Ronda de Doha.

Si bien la Declaración Ministerial de esta última conferencia, cuyo contenido se aborda en el apartado siguiente, recoge todos los temas incluidos en la DDA, se centra sobre todo en las áreas más decisivas de la negociación: agricultura, acceso al mercado de productos no agrarios (NAMA, por sus siglas en inglés) y servicios.

A finales de noviembre de 2009 tuvo lugar en Ginebra la séptima conferencia ministerial, aunque el hecho de que en la convocatoria de la misma se afirme que «no está destinada a ser una reunión de negociación» nos informa sobre los pocos avances que se pueden esperar de la misma.

#### 4. IMPORTANCIA PARA LA UNIÓN EUROPEA DE LOS RESULTADOS DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE DOHA Y LA VI CONFERENCIA MINISTERIAL DE HONG KONG (2005)

En la Conferencia de Doha de 2001 se fijó, por parte de los, en aquel momento, 144 miembros de la OMC (153 en la actualidad, entre los que se encuentra la UE y sus 27 Estados miembros), el programa de trabajo de liberalización del comercio mundial para los próximos años. El acuerdo alcanzado en Doha y el contenido de la Declaración de Hong Kong, a pesar de la suspensión de las negociaciones comerciales anunciada a finales de julio de 2006 por el Director General de la OMC y todavía no reiniciadas de forma efectiva en octubre de 2009 más allá de las buenas intenciones expresadas en la última reunión del G-20 celebrada en Pittsburgh, siguen teniendo una gran importancia para la UE si finalmente los obstáculos que impiden concluir la DDA desaparecen a medio plazo. De ahí que sea conveniente destacar, en primer lugar, las ventajas de carácter general que tendrán un impacto especialmente positivo para la UE. En segundo lugar, conviene analizar cómo lo acordado puede afectar en los próximos años al diseño y contenido de la Política Comercial Comunitaria (PCC) y de la Política Agrícola Común (PAC). Por último, resulta clave identificar algunos de los viejos (medidas *antidumping*) y nuevos temas (comercio e inversiones, comercio y competencia, transparencia en contratación pública) de especial interés para la UE, pero en este último caso con muy pocos avances.

La mayor ventaja de toda ronda comercial, incluida la actual, es que refleja la voluntad de seguir liberalizando el comercio internacional y afirmar la previsibilidad de sus normas. En el contexto de crisis económica actual se podría añadir otra doble ventaja<sup>6</sup>, en palabras de su Director General, Pascal Lamy: «El éxito de la Ronda Doha puede arrojar un doble dividendo. Por una parte, la Ronda puede servir de paquete de medidas de estímulo mundial. Por otra, en la práctica la Ronda puede actuar como un conjunto de medidas de reforma estructural. Es la forma más eficaz de seguir frenando las presiones proteccionistas y de fomentar una dinámica de política económica».

Especialmente beneficiosa para la UE es la decisión de alcanzar un acuerdo sobre la interacción entre las reglas de la OMC y los acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente. Decisión ésta que clarifica la incorporación de las

---

<sup>6</sup> Discurso de Pascal Lamy de 13 de octubre de 2009 ante la Cumbre de la Federación Alemana de Ingeniería. Véase [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/sppl\\_s/sppl137\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl137_s.htm).

relaciones entre comercio y medio ambiente<sup>7</sup> a la agenda de negociaciones para evitar la utilización de medidas proteccionistas bajo argumentos de defensa del medio ambiente.

En la compleja cuestión de la relación entre comercio y normas sociales, se ha logrado avanzar con la creación de una comisión, dentro de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), encargada de estudiar los aspectos sociales de la globalización. Además, el compromiso de la OMC de contribuir a la gestión adecuada de la dimensión social de la globalización permitirá progresar en el respeto a los derechos fundamentales, sin que se adopten medidas proteccionistas utilizando argumentos ajenos a la vulneración de las normas básicas de la OIT<sup>8</sup>.

Entre las diversas ventajas sectoriales que ofreció a la UE lo acordado en Doha y en Hong Kong, y cuya materialización está pendiente de que terminen las negociaciones en su totalidad, merecen resaltarse las siguientes:

a) **Acuerdo sobre Agricultura**

La PAC ha sido acusada reiteradamente de distorsionar los flujos internacionales de comercio de productos agrarios. Sin embargo, no conviene olvidar que la UE es el primer importador mundial de productos agrícolas procedentes de países en desarrollo (85% de las exportaciones agrícolas de África y 45% de América Latina). Además, importa más productos agrarios que Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda conjuntamente. Asimismo, desde la primera reforma propiamente dicha de la PAC acordada en 1992, la UE, de forma progresiva, ha llevado a cabo una profunda transformación de la misma (reformas de 1999, 2003, 2008) que ha conducido a una reducción importante de los mecanismos de distorsión y de protección vía precios.

A pesar de esta realidad, la protección al sector agrario otorgada tanto por la UE como por los Estados Unidos ha sido en los últimos años un obstáculo

---

<sup>7</sup> Prueba de la cada vez mayor preocupación sobre las cuestiones medioambientales en el seno de la OMC es la celebración de talleres monográficos sobre la relación entre comercio mundial y medio ambiente (véase el celebrado el 23 de septiembre de 2009 sobre bienes y servicios ambientales, [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/envir\\_s/wksp\\_goods\\_sept09\\_s/wksp\\_goods\\_sept09\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/wksp_goods_sept09_s/wksp_goods_sept09_s.htm)).

<sup>8</sup> Prueba del trabajo conjunto entre la OMC y la OIT es, por ejemplo, la celebración de talleres conjuntos entre ambas organizaciones internacionales. Sirva de ejemplo el celebrado (31 de agosto y 1 de septiembre de 2009) bajo el título Comercio Mundial y Empleo y cuyas ponencias pueden consultarse en [http://www.wto.org/spanish/res\\_s/reser\\_s/wkshop\\_aug09\\_s/wkshop\\_aug09\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/res_s/reser_s/wkshop_aug09_s/wkshop_aug09_s.htm).

para avanzar en la liberalización del comercio mundial. Ahora bien, la UE, como ha reconocido la OMC en su informe sobre las políticas y prácticas comerciales de la Comunidad Europea de febrero de 2007, lleva realizando esfuerzos muy notables para eliminar estos obstáculos y colaborar así a la hora de lograr avanzar en los tres pilares básicos de la negociación del capítulo agrario: subvenciones de las exportaciones agrarias, ayuda interna y acceso al mercado.

En primer lugar, en la Conferencia Ministerial de Hong Kong, la UE ya se comprometió a eliminar antes de 2014 todas las formas de apoyo a la exportación de productos agrarios. En segundo lugar, ha acordado reducir hasta un 75% las ayudas internas que distorsionen el comercio de productos agrarios, de manera que los miembros que tengan mayores niveles de esas ayudas internas lleven a cabo mayores reducciones. En este caso, y gracias a la última reforma de la PAC de 2008, el impacto que ello tendrá sobre la UE será mucho menor que el que tendrá que soportar Estados Unidos a la vista de la legislación agraria estadounidense. En tercer lugar, se ha comprometido a reducir en un 60% el arancel medio aplicado a las importaciones de productos agrarios<sup>9</sup>. Así mismo, la UE, junto con los otros países desarrollados aunque otorgando mayores reducciones, se ha comprometido a mejorar, como ya está haciendo, el acceso a sus propios mercados de productos agrícolas procedentes de países terceros y a revisar el tratamiento que ha venido dispensando a los productos agrarios considerados sensibles para los intereses comunitarios.

La inclusión de la eliminación de las subvenciones a la exportación del algodón por parte de los países desarrollados, especialmente de los Estados Unidos, en las negociaciones agrícolas, ha facilitado un cierto avance en el capítulo agrícola de la Ronda Doha. Ahora bien, la negativa de este país a disminuir de forma efectiva su nivel de protección agraria, al menos con la misma intensidad con la que estaba dispuesta a hacerlo la UE, su intención de mantener ciertos pagos a sus agricultores, que también terminan distorsionando el comercio mundial de productos agrarios, y las peticiones, encaminadas a que la UE cambie de forma radical su PAC, por parte de algunos de los países terceros emergentes (Brasil, Tailandia, entre otros) y otros exportadores agrícolas sin estar ellos dispuestos a disminuir con similar intensidad la protección en su sector industrial y de servicios, han impedido cerrar el capítulo agrario. Posteriormente, la oposición de la India, Indonesia y Tailandia, entre otros países, a abrir sus

---

<sup>9</sup> Salvo en los casos de aquellos productos agrícolas que la UE considere sensibles, en los que la disminución será menor.

mercados a los productos agrarios de países terceros, sin garantías de poder cerrarlos ante importaciones masivas, y renunciar así a defender a sus pequeños agricultores ante la capacidad exportadora de países desarrollados, ha impedido cerrar el capítulo agrario a lo largo del año 2009<sup>10</sup>.

Mientras tanto, la UE ha sabido defender, hasta ahora con éxito, que se tengan en cuenta los aspectos no comerciales de la actividad agrícola, como el desarrollo rural, la seguridad alimentaria, la protección del medio ambiente y el bienestar de los animales. La UE confía en que el reconocimiento de esta «multifuncionalidad de la agricultura», aunque a decir verdad esta expresión es vista por no pocos países terceros como otra forma de justificar el proteccionismo agrario, les permita mantener también en los próximos años gran parte del actual sistema mayoritario de pago único por explotación que reciben los agricultores comunitarios.

#### **b) Acuerdo de acceso a mercados de productos no agrícolas**

Aunque como resultado de la Ronda Uruguay ya se había producido una importantísima reducción de aranceles aplicables a gran parte de los productos industriales por parte de la UE hasta situarse el promedio arancelario cerca del 4%, los países miembros de la OMC se comprometieron en Doha a continuar reduciendo y, en la medida de lo posible, a eliminar los derechos de aduana aplicables a los productos industriales. De hecho, una de las grandes ventajas que se deriva de pertenecer a la OMC es que hay un compromiso de todas las partes de respetar los umbrales aprobados por cada partida arancelaria.

Pues bien, en la reunión de Hong Kong de 2005 se reafirmó este compromiso y se optó tanto por la aplicación de la «fórmula suiza» (cuanto más altos sean los aranceles de partida mayores deben ser las reducciones arancelarias), que conviene especialmente a la UE con el fin de reducir las crestas arancelarias, como por tener plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo. Como novedad sobre lo negociado hasta ahora, cuya materialización no se hará realidad hasta que se culmine toda la negociación, se incluyen también los productos pesqueros como parte de este acuerdo. Sin embargo, la oposición de Brasil, India y China, a lo largo de 2008, a que la participación en

---

<sup>10</sup> Un seguimiento de las negociaciones del capítulo agrario retomadas a finales de septiembre de 2009 puede consultarse en [http://www.wto.org/spanish/news\\_s/news09\\_s/agng\\_25sep09\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/news_s/news09_s/agng_25sep09_s.htm).

las negociaciones encaminadas a reducir, armonizar o eliminar los aranceles en determinados sectores industriales fuera obligatoria, como así quería los Estados Unidos, generó la interrupción de las negociaciones en este apartado.

### c) **Sector de servicios**

El comercio internacional de servicios es en la actualidad más dinámico que el comercio de mercancías y supera el 20% del comercio mundial, pero su liberalización a escala mundial se presenta como una tarea más difícil y a más largo plazo que en el caso de los bienes<sup>11</sup>.

El acuerdo sobre el sector de servicios logrado en la Ronda Uruguay (GATS), como primer esfuerzo de liberalización multilateral de este sector<sup>12</sup>, fue considerado como el más flexible, y a su vez el más complejo, de todos los de esa ronda al dejar en manos de cada país la determinación de la lista de servicios que estaba dispuesto a liberalizar y el grado de liberalización, respetándose la diversidad de situaciones que pudiera tener cada país miembro de la OMC. Es decir, el GATS, que debe considerarse como el principio de una etapa de liberalización, no imponía ninguna obligación de facilitar el acceso al mercado del sector de servicios si el país correspondiente no se había comprometido previamente a ello. En Doha y en Hong Kong se optó por seguir con esta flexibilidad, llegándose a acordar fórmulas plurilaterales de negociación para que los países que quisieran una mayor liberalización del sector pudieran llevarla a cabo. También se ha seguido considerando, como en su momento en el GATT para la liberalización del comercio de bienes, que los principios que rigen la liberalización progresiva y asimétrica del sector servicios son los de transparencia y no discriminación. Por lo tanto, el contenido final del acuerdo dependerá de un gran número de negociaciones concretas, en las que se defenderá la autonomía de cada país a la hora de definir qué se considera interés nacional, y las concesio-

---

<sup>11</sup> No es ajeno a esta dificultad el gran número de potenciales perdedores, los elevados efectos redistributivos de su liberalización, la titularidad pública en muchos de ellos, inexistencia de un consenso claro sobre el grado de liberalización óptimo del sector, el hecho de que la transacción internacional de servicios no se registre en aduanas, su importancia estratégica desigual en los distintos países y la falta de experiencia en la liberalización a escala mundial.

<sup>12</sup> Si bien el GATS es un acuerdo inacabado, ya que en el momento en que concluyó la Ronda Uruguay no se había llegado a un consenso sobre las reglas que debían aplicarse en parte de las actividades gubernamentales que afectan al comercio internacional de servicios. De ahí que todavía no se haya cerrado la agenda negociadora encaminada a la liberalización de este sector, no estando nada claro que se acabe la agenda negociadora en este sector una vez concluya la Ronda Doha.

nes que finalmente los países estén dispuestos a hacer. Todo ello en un contexto en el que muchos países en desarrollo muestran poco interés en avanzar en este capítulo. No obstante, como potencia que es en el comercio mundial de servicios, los efectos positivos para la UE de una futura liberalización del comercio mundial de servicios serán indudablemente notables, de ahí que desde el principio la UE haya desempeñado un papel muy activo ofreciendo un grado de compromiso muy amplio, aunque su cuantificación no será posible hasta conocer el resultado final de las negociaciones.

#### d) **Propiedad intelectual**

Los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) ya se incluyeron en la Ronda Uruguay, con el objetivo de frenar las distorsiones sobre el comercio de ideas que puede generar una inadecuada protección de los derechos de propiedad intelectual (derechos de autor, marcas y patentes, entre otros).

Ahora bien, en la Conferencia ministerial de Doha se incorporó al menos una novedad que tuvo como protagonista principal a la UE: la vinculación de los ADPIC con la Salud Pública mediante una declaración específica, a iniciativa de la UE, en un contexto en el que Brasil y Sudáfrica habían juzgado que las patentes que disfruta el sector farmacéutico internacional iban en detrimento de la salud de sus habitantes. Pretendían así defender el derecho de los miembros de la OMC a proteger su salud pública y, en particular, a promover el acceso a los medicamentos para todos en aquellos países devastados por epidemias como el SIDA, la malaria, la tuberculosis y el paludismo. Con esa declaración, el ADPIC no impide que los miembros de la OMC adopten medidas efectivas para proteger la salud de sus ciudadanos.

Por otra parte, y con el objetivo de otorgar un trato más favorable a los países menos desarrollados, se concedió a éstos, semanas antes de la reunión de Hong Kong, una prórroga hasta el 1 de julio de 2013 para la entrada en vigor de su obligación de otorgar protección a los derechos de propiedad intelectual. Por último, las negociaciones sobre el Registro Multilateral de Indicaciones Geográficas de vinos y licores, cuyo contenido es de especial interés para la UE —y más si cabe para España— se han pospuesto hasta el final de las negociaciones.

e) **Otros temas**

Ante el temor a una proliferación de las prácticas comerciales desleales para neutralizar la liberalización del comercio exterior propiciada por la Ronda Uruguay, dicha ronda también potenció un uso más correcto de los instrumentos de defensa comercial, y entre ellos las medidas o derechos *antidumping* (DAD). Sin embargo, su nueva regulación no impidió abusos en la aplicación de estas medidas. De hecho, al poco tiempo de concluir la Ronda Uruguay ya se llegó a afirmar que el Acuerdo Antidumping era quizá el apartado más decepcionante de todo lo que se había acordado en la Ronda Uruguay. Fue inevitable que su posible reforma se plantease en Doha, aunque se hizo de forma tímida debido, sobre todo, a la oposición de Estados Unidos.

Los DAD han sido acusados reiteradamente, no sin razón en algunos casos, de ser un instrumento neoproteccionista al servicio de los países desarrollados. Aunque en esa crítica se ha incluido reiteradamente a la UE, en los últimos años menos del 0,4% de las importaciones totales comunitarias se han visto afectadas por estas medidas, mientras que en países como Sudáfrica e India han sido algo más del 2%. Es indiscutible su utilización cada vez mayor por parte de los países en desarrollo (por ejemplo India) para frenar las importaciones provenientes de los países desarrollados, lo que está empezando a perjudicar a los intereses exportadores de la UE. Por otra parte, a lo largo de 2008 y 2009, y debido en gran parte a la crisis económica, se está incrementando su uso y así ha sido denunciado por la OMC<sup>13</sup>.

En la conferencia de Hong Kong se acordó la necesidad de evitar la utilización injustificada de estas medidas y la conveniencia de limitar los costes y la complejidad de los procedimientos correspondientes tanto a la autoridad investigadora como a las partes interesadas. Con esta finalidad, se han presentado propuestas encaminadas a determinar mejor la existencia de daño, garantizar la defensa del interés público y aumentar la transparencia y el examen de su aplicación con las garantías procesales.

Por último, y como respuesta a la discusión sobre una serie de cuestiones, conocidas como «nuevos temas» o «temas de Singapur» por haber surgido con fuerza en la conferencia ministerial celebrada en esta ciudad en 1996, que

---

<sup>13</sup> En el año 2008 la aplicación de las medidas *antidumping* se ha incrementado en un 22% con respecto a 2007. Los países más investigados han sido China, Sudáfrica y Tailandia.

venían discutiéndose entre los especialistas en comercio mundial (como la facilitación del comercio, la relación entre comercio e inversiones, la relación entre comercio y competencia y, por último, la transparencia en la contratación pública) se pensó que deberían formar parte de la Ronda de Doha. Finalmente no fue así al ponerse de manifiesto en las discusiones que el interés por los nuevos temas no era compartido por los países en desarrollo, al interpretarlo como un ataque al control de sus economías nacionales. Por ahora, sólo se ha acordado agilizar el despacho de aduanas y los trámites para la puesta en circulación de las mercancías. Cuestión que tiene su importancia para la UE como primer exportador mundial, si tenemos en cuenta que cada día que las mercancías permanecen en las aduanas se incrementa su coste un 1%. Conscientes de la importancia de estos costes, en la declaración de Hong Kong se insistió en la necesidad de incrementar la cooperación efectiva entre las autoridades aduaneras y otras autoridades en materia de facilitación de comercio.

## 5. A MODO DE CONCLUSIÓN

La Ronda de Doha sólo podrá concluir satisfactoriamente si se logra alcanzar un resultado equilibrado (que reconozca la importancia comparable de todos los temas, incluidos los correspondientes al acceso a mercados: agricultura, productos industriales, servicios y facilitación del comercio) y significativo (esto es, que suponga una mejora genuina en el acceso a mercados y un aumento de las oportunidades de intercambios, lo que requeriría intensificar las negociaciones incluso en áreas como el acuerdo *antidumping* y la vinculación entre comercio y medio ambiente).

Igualmente importante es que el paquete de concesiones otorgadas, gracias a las presiones ejercidas sobre todo por la UE, a los países menos desarrollados se consolide si verdaderamente se quiere que la noción de ronda de desarrollo siga presente a lo largo de las negociaciones. Por último, y como prueba de que tampoco son ajenos a las negociaciones de la OMC los grandes debates y preocupaciones mundiales, como, por ejemplo, el cambio climático, es destacable la positiva acogida que ha tenido la propuesta de liberalización del comercio mundial de bienes ecológicos (hasta cuarenta y tres categorías que incluyen los paneles solares y las turbinas para la generación de energía eólica) y servicios ecológicos (asesoramiento en gestión medio ambiental), defendida desde diciembre de 2006 por el Comisario la UE y convertida desde noviembre de 2007 en una propuesta también de Estados Unidos.

Esta propuesta prueba igualmente que las negociaciones de la OMC no se han interrumpido en la práctica, a pesar de haberse decretado su suspensión en julio de 2006. Bien es verdad que su no conclusión no está exenta de costes para la UE, al impedir un mayor incremento de las exportaciones de los productos industriales y de servicios a los mercados de los países emergentes. Tampoco está exenta de costes para los países terceros, al perder la oportunidad de exportar a la UE más productos agrarios e industriales que en la actualidad. El retraso en esa conclusión ya está afectando, en todo caso, la credibilidad de la OMC que observa con cierta impotencia la multiplicación de acuerdos bilaterales y el correspondiente auge de los acuerdos comerciales regionales, sobre cuyas ventajas e inconvenientes hay una amplia literatura económica<sup>14</sup> en la que se pone de manifiesto que la debilidad de la OMC incrementa la búsqueda de soluciones comerciales a menor escala. Si a esta preocupación le añadimos lo importante que es para salir de la crisis económica mundial un nuevo impulso de las negociaciones comerciales que lleve a la conclusión de la Ronda de Doha, no es de extrañar que, si se cumple lo acordado por el G-20 en Pittsburgh en septiembre de 2009<sup>15</sup>, su conclusión tenga lugar a lo largo de 2010. De hecho, en el documento final de esta cumbre (punto 28 del Preámbulo) se afirma que «Vamos a luchar contra el proteccionismo. Estamos comprometidos a que la Ronda de Doha concluya con éxito en 2010». Por su parte, en las conclusiones (punto 49) de esta cumbre se vuelve a afirmar «seguimos comprometidos con la liberalización del comercio. Estamos decididos a buscar una conclusión ambiciosa y equilibrada de la Ronda de Desarrollo de Doha en 2010, de acuerdo con su mandato, sobre la base de los progresos ya realizados. Somos conscientes de la necesidad de los países de negociar directamente unos con otros, dentro de la OMC, teniendo en cuenta que es un proceso multilateral, a fin de evaluar y cerrar las brechas que aún persisten. A fin de concluir las negociaciones en 2010, el cierre de estas diferencias debe ser lo más rápido posible.»

Por lo tanto, en Pittsburgh, además de comprometerse a revisar en la próxima cumbre, a celebrar en Canadá en junio de 2010, lo que se haya hecho para

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, Baldwin y Low (2009).

<sup>15</sup> También en las reuniones previas de Washington en noviembre de 2008 y la celebrada en Londres en abril de 2009 hubo declaraciones en el mismo sentido, pero esto no impidió un incremento significativo de las medidas proteccionistas también por parte de los países participantes en el G-20. Sobre esta cuestión véase Gamberoni, E. Y Newfarmer, R. (2009). Además del incremento de las medidas proteccionistas denunciadas también por el Banco Mundial, la OMC no ha podido ser capaz de avanzar en las negociaciones a lo largo de 2008. De hecho, en diciembre de 2008 Pascal Lamy, tras consultar a la UE y a Estados Unidos, tuvo que reconocer otra vez, como ya hizo en julio de ese mismo año, que no existían las condiciones para poder concluir la ronda de Doha antes de concluir el 2008.

la conclusión de la Ronda de Doha, se establece el siguiente paso a tener en cuenta: la séptima Conferencia ministerial, que se celebró en Ginebra del 30 de noviembre al 2 de diciembre de 2009 bajo el expresivo título de «La OMC, el sistema multilateral de comercio y el entorno económico mundial actual». Lo poco que se ha avanzado desde las anteriores cumbres del G-20 celebradas en Washington y Londres y a la falta de un liderazgo claro con intención de llegar a acuerdos que desbloqueen la situación actual no dibujan un panorama muy optimista, de ahí la relevancia de las actuaciones de la Presidencia española en los próximos meses en todo lo relativo a la conclusión con éxito de la Ronda de Doha. Si finalmente ésta culmina, y teniendo en cuenta que no hay acuerdo final hasta que hay acuerdo en todo, la UE se encontrará en un nuevo escenario, más favorable para salir de la crisis económica, en el que podrá aprovechar las nuevas oportunidades comerciales que se le abren en el sector del comercio mundial de bienes y servicios, entre otros.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BALDWIN, R. Y LOW P. (2009): *Multilateralizing Regionalism: Challenges for the Global Trading System*, Cambridge University Press.
- BONETE PERALES, R. y BATTALLER MARTÍN F. (2008): «La UE y la OMC: la multilateralización de las políticas comerciales», en J. M<sup>a</sup>. Jordán Galduf, (coord.), *Economía de la Unión Europea*, pp. 351-362, Civitas.
- BOUËT A. *et al.* (2007): «More or Less Ambition in the Doha Round: Winners and Losers from Trade Liberalisation with a Development Perspective», *The World Economy*, agosto, n<sup>o</sup> 8, págs. 1253-1280.
- GAMBERONI, E. y NEWFARMER, R. (2009): «Trade protection: incipient but worrisome trends», World Bank, marzo.
- GONZÁLEZ L. N. (2006): «¿Recomponiendo la figura?: El Tratado Constitucional y la competencia de la Unión Europea en materia de Relaciones Económicas Exteriores», en Remiro, A. y Blázquez, I. (Coordinadores). *El futuro de la acción exterior de la Unión Europea*.
- MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, R. y BONETE PERALES, R. (2009): *Introducción a la Unión Europea: Un análisis desde la Economía*, Alianza, 4<sup>a</sup> edición.

**Béla Galgóczi**

Europa Central y Oriental después de  
veinte años de transformación y cinco años  
de pertenencia a la UE: plenamente  
atrapada por la crisis



*Marina de Villerville, hacia 1884. Carlos de Haes.*

---

*Los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental han sido sacudidos por la crisis financiera y algunos de ellos, en los periodos más turbulentos, se han visto atrapados por el espectro de la bancarrota estatal. La crisis en estos países destaca la unilateralidad de la integración europea, con una profunda integración comercial y económica que amplifica los efectos negativos de Europa Occidental, mientras carecen de una integración social y política para defenderse de las consecuencias.*

*Las respuestas políticas de Europa no han sido ni oportunas ni adecuadas, y la iniciativa se ha dejado, en gran medida, en manos del Fondo Monetario Internacional. Esto es, en sí mismo, una evidencia de debilidad política, revelando la desnuda realidad de una Europa que carece de instituciones eficaces de ámbito comunitario. Las condicionalidades de los préstamos del FMI, que implican recortes de gastos severos y aplicados rígidamente, socavan los frágiles sistemas de bienestar y amenazan con una escalada de la crisis y con alterar la estabilidad social y política en toda la región. Europa necesita hacer más para que los fondos de intervención en la crisis eviten el potencial fracaso de cualquiera de sus Estados miembros.*

## INTRODUCCIÓN

**P**ARA los ocho países de Europa Central y Oriental (República Checa, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, Eslovaquia y Eslovenia) que se unieron a la UE en 2004, el 20º aniversario de la caída del Muro de Berlín se ha visto marcado por el devastador efecto de la crisis económica y financiera mundial que está barriendo la región. Bulgaria y Rumania, que se unieron a la UE en 2007, están igualmente afectadas.

En los últimos años se ha dado por hecho que se estaba produciendo un proceso de convergencia de las economías de transformación de Europa Central y Oriental (ECO) hacia los estándares y la realidad de la Europa Occidental desarrollada.

Al principio se pensó que los nuevos Estados miembros del centro y este de Europa no resultarían afectados por la crisis financiera que se extendía, puesto que sus instituciones financieras no estaban implicadas en las transacciones financieras opacas características de los EEUU y de la mayoría de bancos occidentales.

Sin embargo, se vieron seriamente golpeados en un corto plazo de tiempo debido a una serie de factores que subrayaron cómo el elevado crecimiento previo se convirtió en insostenible una vez que el entorno exterior dio un giro a peor.

También se pensaba que la base manufacturera recientemente emergida en ECO, que surgió mediante la masiva inversión extranjera directa (IED) y la relocalización, era una base firme de renovación y estabilidad económica para los países de economías emergentes post-comunistas. Ahora, en la crisis, la unilateralidad y la posición dependiente de esta base productiva aparecen también como un factor de riesgo.

Los fundamentos del éxito pasado demostraron ser frágiles, como han confirmado en estos días los efectos dramáticos de la crisis económica.

En este trabajo se plantea, en primer lugar, un breve repaso de los rasgos principales de la integración económica pre-crisis que surgió en la UE ampliada, luego se muestran los principales efectos de la crisis sobre los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental, ofreciendo una panorámica de los factores de su vulnerabilidad como razones subyacentes para la intensidad de la recesión. A continuación se abordan las respuestas políticas que se han dado y se consideran las posibles consecuencias e implicaciones para el proceso de integración europeo.

## CONVERGENCIA Y CONVERGENCIA SALARIAL

Los índices de crecimiento medio de las economías de Europa Central y Oriental durante la última década estuvieron, en general, entre el 4 y el 5 por ciento, con Eslovaquia y los estados bálticos logrando dinámicas de crecimiento de hasta el 10 por ciento en algunos años. La figura 1 muestra el progreso de los niveles de PIB/per cápita de ECO frente a la media de la UE-27 en la década anterior a la crisis, evidenciando el dificultoso pero continuo proceso de convergencia de estas economías.

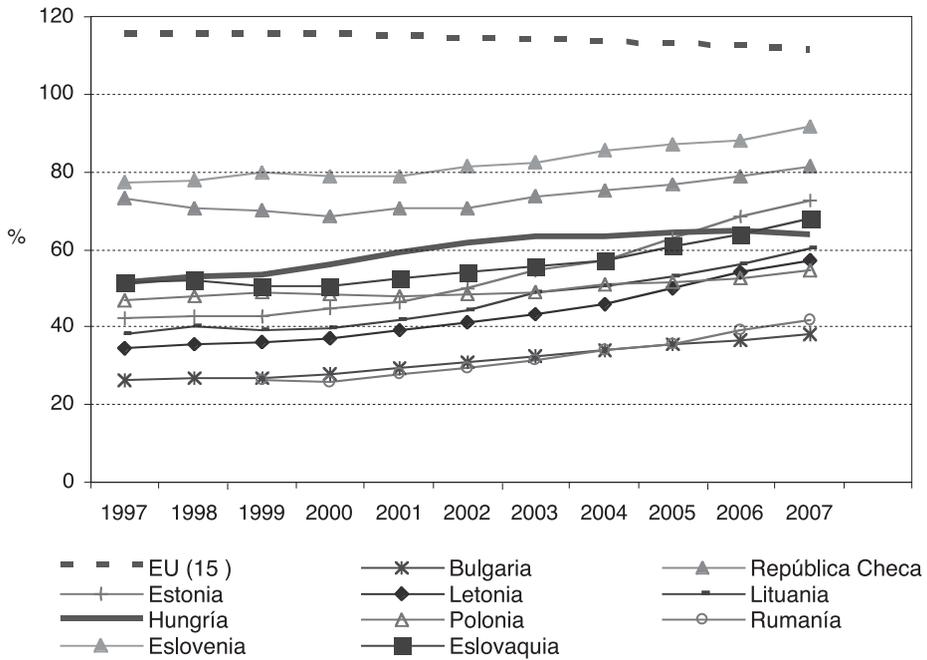
La productividad estaba al alza y las monedas nacionales (aquéllas no fijadas al euro) estaban experimentando una apreciación real efectiva.

Los salarios crecieron de manera dinámica y estaban en marcado contraste con la tendencia de moderación salarial que se desarrolló en Europa occidental en la última década (figura 2).

Mientras los salarios nominales en euros crecieron sólo un 12% en Alemania y Austria en el periodo de los ocho años anteriores a la crisis, los salarios expresados en euros crecieron cerca del 100% en Hungría y por encima del 100% en la República Checa, Eslovaquia, Estonia y Lituania. La sostenibilidad de este proceso no se cuestionaba, puesto que (al menos para la mayoría de los países) una base industrial en expansión, con un fuerte crecimiento de productividad, ofrecía una base competitiva que también mostraba unos mejores resultados de exportación.

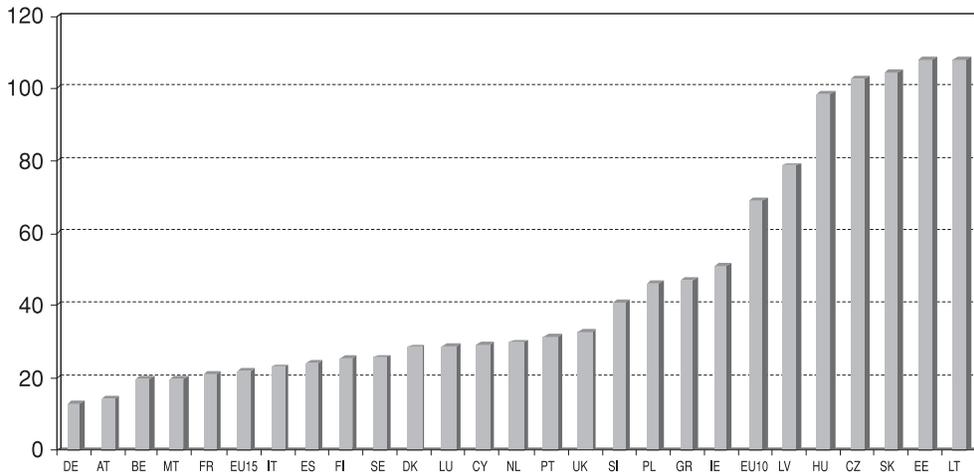
Europa Central y Oriental  
atrapada por la crisis

FIGURA 1. PIB per cápita de los países ECO en PPS<sup>1</sup> (EU27=100)



FUENTE: Eurostat.

FIGURA 2. Cambio en la compensación anual nominal por empleado en euros, 1999-2007 (%)



FUENTE: Ameco.

<sup>1</sup> PPS – Power Purchasing Standard (paridad de poder adquisitivo) (N.de T.).

## LA NUEVA BASE PRODUCTIVA EN ECO

Con los flujos de inversión y comercio liberalizados de comienzos de los 90, la integración económica de Europa Central y Oriental en la economía europea había tenido lugar en su mayor parte antes del acto político institucional de su adhesión a la UE en mayo de 2004. Países que habían estado aislados durante varias décadas no solo ofrecían nuevos mercados sino también una inmensa fuerza laboral disponible de cualificación media y alta y a un coste mucho más bajo.

El proceso de integración europea dio lugar a una nueva división del trabajo en el seno de Europa, con un panorama industrial de nueva aparición en los nuevos Estados miembros de ECO a finales de los noventa y principios de los años 2000.

La fabricación jugó un papel más importante en los flujos de inversión hacia Europa Central y Oriental de lo que lo había hecho a nivel mundial, mientras que el porcentaje de la manufactura en el empleo total se hundía desde hacía tiempo en las economías desarrolladas.

En la fase inicial de la transformación de los países de ECO a comienzos de los 90 su base manufacturera anterior prácticamente se colapsó, pero desde mediados de los 90, debido principalmente a la inversión extranjera directa (IED), los resultados de la fabricación y especialmente las exportaciones fueron al alza y la parte de la fabricación en el PIB y el empleo aumentaba continuamente. A mediados de los años 2000 mantenían porcentajes de fabricación en el empleo total más altos que la mayoría de las economías europeas: Hungría 23%, Eslovaquia 25% y la República Checa 31% (OCDE 2006).

Altos niveles de comercio de manufacturas en la misma industria (comercio intraindustrial o comercio intra-empresa) son signos de una integración transfronteriza de las actividades manufactureras a lo largo de toda la cadena de valor. Los países en los que el comercio intraindustrial está por encima del 70% del total del comercio de manufacturas pueden considerarse como altamente integrados en las cadenas de valor internacionales. En este caso, la intensidad del comercio intraindustrial es un signo de que una gran parte de la producción se está llevando a cabo en estos países y los productos intermedios están siendo reexportados al país de origen, sustituyendo por tanto al trabajo doméstico. Este es, claramente, el caso en relación a la República Checa, Hungría y

Eslovaquia. La parte de comercio intraindustrial en el comercio manufacturero total era del 81% para la República Checa, el 79% en Hungría y el 75% en Eslovaquia como valor medio para el periodo 1996-2005, con una tendencia creciente (OCDE 2006), en línea con significativos flujos de IED dirigidos a la manufactura.

La gran expansión de la exportación era también característica de estos países. En el periodo 1996-2005 los países de la OCDE que en mayor medida incrementaron sus porcentajes del mercado de exportación de manufacturas en los mercados de la OCDE fueron Hungría (en un 116,2%), Eslovaquia (en un 86,8%) y Polonia (en un 78,1%).

Estas capacidades de exportación se construyeron, en gran medida, mediante IED y relocalizaciones y han estado sujetas a la consecuente mejora. Como resultado, ha tenido lugar un desplazamiento de la producción basada en la mano de obra hacia formas de actividad basadas en la tecnología y el capital (OCDE 2006).

La IED en manufactura en ECO busca principalmente la eficiencia y se orienta a la expansión de la exportación, y ha sustituido parcialmente a la producción en la UE-15. Está altamente concentrada en la producción de equipamiento de transporte y equipamiento eléctrico, que son bienes de exportación importantes. La industria global de componentes de automoción tiene una concentración significativa en estos países, especialmente en Polonia, la República Checa, Eslovaquia y Hungría.

Un alto comercio intraindustrial (cuyo porcentaje dentro del comercio manufacturero total creció desde cero hasta el nivel de la UE-15 en un corto periodo), un elevado porcentaje de flujos de IED en manufactura (que dio como resultado un fortalecimiento de la base manufacturera en estos nuevos Estados miembros, mientras que la manufactura en la UE-15 se estaba hundiendo) y exportaciones de fabricación al alza, fueron los rasgos principales que demostraron un cambio cualitativo que tuvo lugar en la industria europea y condujo a una nueva división del trabajo entre el Oeste y el Este de Europa.

La sostenibilidad de esta forma de división del trabajo y el modelo productivo basado en él no habían sido cuestionadas previamente. Sin embargo, los grandes impactos de la crisis en ECO están planteando ahora cuestiones sobre ello.

## EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EUROPA CENTRAL Y ORIENTAL

El contagio generado por el mercado estadounidense de hipotecas *subprime* se extendió, mediante diferentes canales de instrumentos financieros opacos, por todo el mundo (ver más en Watt, 2008). El efecto principal fue que los «activos tóxicos» causaron enormes pérdidas en los libros de las instituciones financieras y la liquidez abundante previa se ha convertido en un colapso del crédito que ha paralizado la totalidad del sistema bancario, no solo en EEUU y Europa, sino en todo el mundo. El contagio ha afectado completamente al sistema bancario europeo y los efectos dramáticos de la crisis financiera en la economía europea han sorprendido a todos.

Al principio se pensó que los nuevos Estados miembros de Europa Central y Oriental no resultarían afectados por la cada vez más extendida agitación financiera, porque sus instituciones financieras no estaban implicadas en las transacciones financieras opacas características de EEUU y de la mayoría de los bancos occidentales.

Desequilibrios macroeconómicos, dependencia crónica de la financiación externa y un alto nivel de integración comercial y económica con la UE-15 fueron las razones subyacentes por las que estos nuevos Estados miembros se encontraron, de repente, profundamente afectados. Fueron golpeados de forma muy dura en un corto plazo debido a una serie de factores que destacaron cómo el elevado crecimiento previo se convirtió en insostenible una vez que el entorno externo dio un giro a peor.

En las páginas siguientes mostramos los principales efectos de la crisis en los nuevos Estados miembros de ECO, con una revisión de los factores de su vulnerabilidad como razones subyacentes para la intensidad de su recesión.

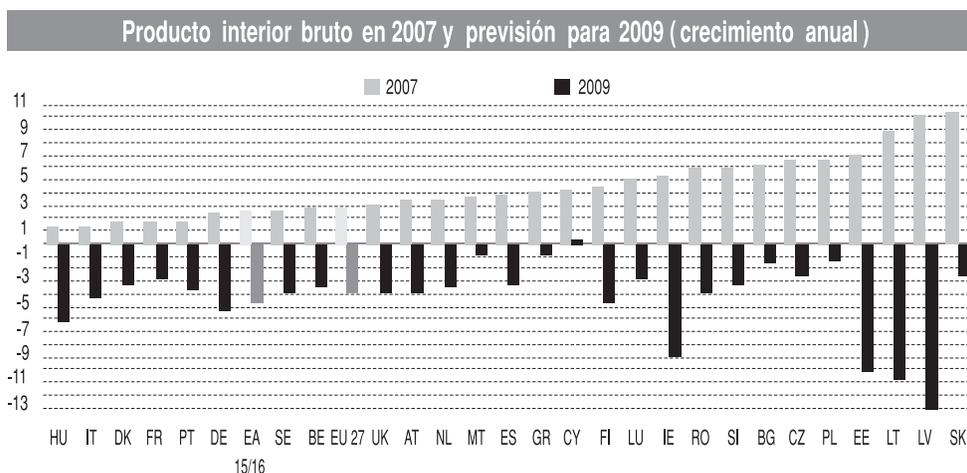
### **Crecimiento económico y empleo**

Los dramáticos efectos de la crisis en la región central y oriental europea ponen ahora en cuestión la sostenibilidad del proceso de convergencia económica y social que fue característico de la región en la década pasada.

El «duro aterrizaje» de 2009 desde elevados niveles de crecimiento en 2007 es visible en la Figura 3, basada en la previsión de la Comisión de mayo de 2009 (Comisión Europea 2009).

Algunos de estos países están afectados de una manera especialmente dura. La recesión más dramática se prevé en Letonia, donde un crecimiento del PIB de más del 10% es probable que se convierta en un descenso del 13,1% en 2009. Economías de alto crecimiento previo, como Estonia y Lituania, se espera también que sufran, con una caída prevista del PIB del 10,3 y el 11%, respectivamente, en 2009, mientras que el 6,3% de caída para Hungría también es sustancial.

FIGURA 3. Crecimiento PIB en 2007 frente Previsión 2009



FUENTE: Comisión Europea (2009).

La creación de empleo había sido muy débil en Europa Central y Oriental incluso durante los años del boom. Entre 1999 y 2008 tanto EEUU como la UE-15 habían experimentado aumentos mayores de empleo en relación con el crecimiento económico que el registrado en los nuevos Estados miembros.

Ahora los empleos están desapareciendo a escala masiva. El desempleo en los estados bálticos aumentaba de forma alarmante desde niveles bajos en mayo de 2008 a cerca del 15% en mayo de 2009, con un incremento más espectacular en Estonia, del 3,9% al 15,6% (Eurostat 2009). La tasa de desempleo también aumentó sustancialmente en Hungría y Eslovaquia alcanzando niveles de dos dígitos en mayo de 2009 (10,2% y 11,1% respectivamente).

Además de España e Irlanda, fueron los nuevos Estados miembros los que sufrieron los mayores incrementos de desempleo durante el último año.

## **Factores de vulnerabilidad de las economías de ECO**

Poco después de la quiebra de Lehman Brothers a mediados de septiembre de 2008, se vio qué vulnerables eran en realidad los nuevos Estados miembros del este y centro europeo y las cifras sobre crecimiento y empleo han dado muestras de ello. Las razones subyacentes para estos severos efectos tienen sus raíces en la vulnerabilidad de estas economías, cuyos factores más importantes se abordan a continuación.

## **Desequilibrios macroeconómicos en momentos de turbulencia financiera**

Con la escasez continuada de capital doméstico, las «economías en proceso de recuperación» han dependido de manera notoria del capital externo a lo largo de todo el proceso de transformación. Esto incluía inversiones extranjeras directas (IED), inversiones financieras (en bonos estatales y diversos activos corporativos), préstamos de gobiernos y bancos extranjeros y transferencias de la UE. La elevada necesidad de financiación externa hizo a estos países dependientes de la abundancia disponible de capital de inversión y de las actitudes de alta asunción de riesgos de los inversores. Los déficits de cuenta corriente en la mayoría de los países del centro y este de Europa han sido notablemente elevados (en los estados bálticos y Rumania entre el 10% y el 16%, en Bulgaria el 24% del PIB en 2008) y en algunos países esto ha ido acompañado por elevados niveles de deuda externa (ver más sobre déficits de cuenta corriente en Shelburne, 2008).

En una serie de países el consumo estuvo ampliamente financiado por créditos, mientras que aquellos países con una moneda de cambio fijo fueron testigos de una inflación elevada de salarios y precios, junto con precios al alza de los bienes (especialmente las viviendas). Aunque la deuda del gobierno (que anteriormente acostumbraba a ser foco de atención) es sustancialmente más baja para la mayoría de los países de ECO de lo que es habitual en el caso de las economías desarrolladas, su deuda externa total, incluyendo la deuda de las empresas y las familias, ha alcanzado niveles elevados en el periodo más reciente.

Después de las ondas expansivas de la crisis de los créditos y las bancarrotas en el sistema financiero de EEUU y Europa Occidental, la confianza de los inversores y el gusto por el riesgo se evaporaron de repente. Con una creciente

aversión al riesgo, los inversores extranjeros dieron la espalda a los activos de mercados emergentes (incluyendo los bonos de los gobiernos) y se retiraron a sus mercados nacionales. Según el Banco Internacional de Pagos (BIS, *por sus siglas en inglés*), sólo los inversores de EEUU repatriaron 750 mil millones de USD (dólares USA) en los últimos tres trimestres de 2008 (Financial Times 2009a). Los datos del BIS también revelan que los préstamos transfronterizos se contrajeron en 4,8 billones de USD en los primeros nueve meses de 2008. Según el FMI, la retirada de riesgos transfronterizos está ocurriendo más rápidamente que el proceso de desapalancamiento global (Financial Times 2009b). La necesidad financiera de los paquetes de estímulo en las economías del G7 podría sumarse también a la desviación de los flujos de dinero de los mercados financieros de ECO, puesto que la cantidad de bonos estatales emitidos en las economías del G7 se estima que crezca para pasar de 1 billón de dólares en 2008 a 3 billones de dólares en 2009.

Como resultado, los mercados financieros en la Europa emergente se han visto bajo una enorme presión y la financiación de la deuda diaria se ha convertido de repente en algo difícil. Las monedas nacionales se vieron sacudidas con devaluaciones de hasta el 30%. La calificación crediticia de los bonos estatales sufrió descensos de nivel y los indicadores de riesgo de los países se deterioraron de manera severa, dando como resultado unos márgenes de tipo de interés elevados y haciendo que la financiación de la deuda sea difícil o, en algunos casos, imposible. El riesgo de incumplimiento de los bonos estatales se indica mediante *credit default swaps* (CDS)<sup>2</sup> que expresan la probabilidad de insolvencia de los estados, y que en el caso de Ucrania se estimó en el 39%, y en el de Letonia del 10% en el peor periodo de la crisis. Los bonos estatales de Letonia, Rumania y Ucrania han sido calificados mientras tanto como «bonos basura». Esta evolución provocó más devaluaciones de las monedas regionales (no solo las de los países afectados), poniendo en marcha un círculo vicioso y el contagio por toda la región.

### **El papel de los bancos occidentales en la región**

Más del 80% de los bancos de los países del centro y este de Europa son afiliados de bancos occidentales. Estos bancos estaban ansiosos por conceder

---

<sup>2</sup> Los CDS (*Credit Default Swaps*) son un instrumento o producto financiero creado para asegurar el riesgo de crédito (por posible quiebra o default) de los bonos emitidos por las empresas o por los estados (N. de T.).

créditos a escala masiva a la población y a las empresas en todos los países de la región, a menudo nominados en moneda extranjera (especialmente en países en los que los tipos de interés en moneda local eran sustancialmente más elevados). Según un estudio del Centro de Estudios Políticos Europeos (Gros 2009), la deuda de hipotecas residenciales en los cuatro países del llamado «*Grupo de Visegrad*» (también *Visegrad cuatro*, ó *V4*) —la República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia— oscila entre el 11,7% del PIB en Polonia y el 15,3 en la República Checa, con niveles en los estados bálticos que están por encima del 30% (Letonia 33,7%; Estonia 36,3%).

Los bancos occidentales consiguieron beneficios extraordinarios en la región alcanzando niveles más del doble de altos que en sus países de origen y se esperaba una expansión continuada en la región, incluso cuando la crisis financiera estaba ya a la vuelta de la esquina. Un análisis del Deutsche Bank (Mühlberger 2007), fechado en diciembre de 2007, preveía unas enormes perspectivas de crecimiento para el sector bancario de Europa Central y Oriental, con una expansión del crédito del 23% de media anual hasta 2011. También indicaba la naturaleza infradesarrollada de estos sistemas bancarios, medida por los bajos niveles de volumen de crédito agregado (85%) comparado con su PIB, considerando los niveles usuales en Europa Occidental (para la Eurozona: 230%).

La situación actual es que, como resultado de la caída del PIB, el aumento del desempleo y la mayor debilidad de las monedas nacionales, la proporción de préstamos incumplidos está aumentando y la colocación de créditos en ECO se ha convertido en «activos tóxicos» para los bancos occidentales. Los bancos austriacos tienen créditos extraordinarios en sus oficinas de Europa oriental que igualan hasta el 80% del PIB austriaco. Los prestatarios orientales deben pagar 400 mil millones de dólares en deuda pendiente con los bancos occidentales durante 2009. Las oficinas centrales occidentales (que ya tienen sus propios problemas) se mostraron renuentes a sacar de apuros a sus afiliadas orientales e incluso a continuar la provisión de crédito.

La Europa emergente ha sido, por tanto, duramente golpeada por el desen-deudamiento global y la congelación de los préstamos bancarios transfronterizos. El impacto se ha extendido por los mismos vínculos financieros con los mercados maduros que previamente permitieron a la región construir un alto grado de apalancamiento mediante el crecimiento rápido del crédito financiado desde el extranjero. La financiación bancaria transfronteriza se está desestabilizando al mismo tiempo que la crisis bancaria en Europa Occidental se inten-

sifica. El crecimiento del crédito en el sector privado está cayendo rápidamente, intensificando el círculo vicioso entre la caída de los resultados y el deterioro de la calidad de los activos (FMI 2009).

Con la deuda de los hogares en varios de los nuevos Estados miembros (como Hungría y Rumania, por ejemplo) ampliamente nominada en moneda extranjera, como una consecuencia de las devaluaciones de moneda del 20-25%, las familias se enfrentan a unos servicios de deuda que son hasta un 25% más altos de lo planificado originalmente. Este ya no es solo un problema de estabilidad financiera sino un tema social candente.

### **La profunda integración comercial y económica con Occidente como transmisor de las ondas expansivas de la crisis**

En la mayor parte de la región el crecimiento y la modernización estuvieron impulsados ampliamente por la inversión extranjera directa. Los niveles de IED alcanzaron casi el 100% del PIB en algunos países de ECO (por ej. Estonia, Hungría y la República Checa), mientras que casi todos tenían su IED por encima del 50% del PIB. Según estimaciones recientes del Instituto de Finanzas Internacionales, es posible que los flujos de IED a la región se reduzcan de 393 mil millones de USD en 2007 a alrededor de 220 mil millones de USD en 2009. Aunque la IED fue, por una parte, una indispensable palanca de modernización, dio como resultado una posición económica dependiente, con las decisiones estratégicas tomadas en las sedes occidentales de las empresas y prácticas de repatriación de beneficios que tenían un impacto negativo en los balances de cuenta corriente. Este factor se añade a su vulnerabilidad en condiciones turbulentas.

Además, las economías de los nuevos Estados miembros están integradas con la economía europea y mundial en mayor medida que la mayoría de las economías de la UE-15 y, por tanto, son muy dependientes de la demanda externa. No se había considerado previamente que el modelo particular de su integración económica y comercial con Europa Occidental -que se basa en gran medida en la fabricación- podría convertirse en un factor de riesgo. La alta dependencia de las exportaciones de productos de fabricación intermedia a Europa Occidental y a otras economías desarrolladas es, en particular, el principal factor que rebaja actualmente las perspectivas de crecimiento. Los nuevos Estados miembros del centro y este de Europa y concretamente los países de

*Visegrad cuatro* están especialmente expuestos a la quiebra de la demanda de Occidente, especialmente de Alemania.

Las grandes infraestructuras de producción de automoción establecidas en el *Grupo de Visegrad* son altamente dependientes del ciclo económico, pero también de sus compañías matrices en Europa Occidental (en unos cuantos casos en Japón, Corea o los EEUU). La industria de componentes electrónicos (una parte importante de la fabricación no solo en los países de V4 y Rumania sino también en los estados bálticos), y especialmente los fabricantes subcontratados están aún más expuestos a los ciclos económicos. Puesto que estas industrias constituyen una parte importante del nuevo paisaje industrial en los recientes Estados miembros, son vulnerables a los choques externos. Los progresos en Alemania son de crucial importancia para los nuevos Estados miembros de ECO porque la mayor parte de las inversiones industriales y la mayoría de sus exportaciones industriales implican a Alemania. La severa recesión en Alemania, estimada por las previsiones más recientes en un -6% para 2009, tiene efectos dramáticos para la mayor parte de los nuevos Estados miembros.

La posición dependiente surge también al micro-nivel, puesto que una gran parte de las economías de los países del este y centro europeo están dominadas por empresas multinacionales extranjeras, cuyas decisiones estratégicas se toman en las sedes occidentales de la empresa.

Las filiales de multinacionales occidentales en los nuevos Estados miembros han adoptado medidas de ajuste a nivel de planta similares a las aplicadas por sus empresas matrices occidentales, pero con mano más dura y menos basadas en la negociación con los interlocutores sociales. Los efectos de la crisis a nivel de planta en Europa Central y Oriental son también más duros que en Occidente, porque existen menos instrumentos de protección para el choque —en términos de política del mercado laboral e instrumentos de negociación colectiva (ver más sobre los efectos a nivel de planta en Glassner y Galgóczi 2009).

## RESPUESTAS POLÍTICAS

Las respuestas políticas europeas a la crisis en Europa Central y Oriental no fueron ni oportunas ni satisfactorias, y la Unión Europea dejó la iniciativa al Fondo Monetario Internacional. Los efectos más espectaculares e inmediatos de la crisis en los países del centro y este de Europa estuvieron causados por la parálisis de los mercados financieros y habrían requerido una intervención inmediata.

Hungría y Letonia —seguidas de Rumania— tuvieron que acudir al FMI a finales de 2008 en busca de un préstamo de emergencia para defenderse de las consecuencias inmediatas resultado de las turbulencias y los cuellos de botella financieros.

Las condicionalidades<sup>3</sup> del paquete de 7.500 millones de euros del FMI para Letonia hablan por sí solas: un recorte del 20 por ciento en los salarios de la administración pública y recortes similares en los salarios de los profesores, las pensiones y los gastos sanitarios. Ante las perspectivas de deterioro del crecimiento y el posible fracaso en lograr el objetivo acordado de déficit presupuestario del 5 por ciento, se consideró que serían necesarios más recortes para conseguir el acceso a otra parte del préstamo.

En el caso de Hungría, el paquete de crédito de emergencia de 20.000 millones de euros (12.500 millones de euros del FMI, 6.500 millones de euros de la UE; y 1.000 millones de euros del Banco Mundial) comprendía condiciones sobre recortes de gastos presupuestarios, incluyendo las pensiones y las prestaciones sociales, para cumplir un objetivo de déficit gubernamental del 2,9%. Es razonable plantear condiciones de finanzas seguras para países con un registro pasado problemático, pero la falta de diferenciación y la rigidez de la aplicación están amenazando el objetivo del conjunto de la operación. Exigir la adhesión a un objetivo de déficit por debajo del 3% en momentos de mayores correcciones a la baja de las perspectivas de crecimiento, y cuando la mayor parte de la eurozona está manteniendo niveles de déficit sustancialmente más elevados para hacer frente a los efectos inmediatos de la crisis, no puede considerarse política responsable.

También se iniciaron otros modelos de apoyo financiero fuera del marco de la UE, incluyendo un compromiso de hasta 24.500 millones de euros durante 2009 y 2010 por parte del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, el Banco Europeo de Inversiones y el Banco Mundial para apoyar a los sectores bancarios y los préstamos bancarios a empresas de la Europa emergente.

La confianza de la UE en el FMI es una evidencia en sí misma de debilidad política; una admisión indirecta de que Europa carece de instituciones financie-

---

<sup>3</sup> Cuando un país miembro obtiene un préstamo del FMI, las autoridades del país se comprometen a aplicar ciertas políticas económicas y financieras, requisito que se conoce con el nombre de «condicionalidad» (N. de E.).

ras de ámbito comunitario con autoridad suficiente para llevar a cabo rescates efectivos. Considerando los antecedentes del FMI con respecto a las consecuencias de sus rescates en los países en desarrollo, incluso si se tienen en cuenta los procesos de aprendizaje ocurridos recientemente, las condicionalidades de la provisión de dicho apoyo plantean riesgos para el desarrollo de estos países a medio plazo y no pueden considerarse basadas en valores en línea con la idea europea.

La aceleración del acceso a los recursos del Fondo Social Europeo fue una medida útil pero, dada la magnitud de la crisis, no puede considerarse más que como un gesto simbólico. La decisión por parte de la Unión Europea de extender el apoyo a la crisis a los miembros fuera del euro, aunque con condicionalidades adversas, fue bienvenida. En este sentido, se manifestó en el documento de la CES al Comité Ejecutivo (CES, 2009):

«A cambio de préstamos en moneda extranjera, los países están obligados a recortar todo aquello que es social: salarios, gasto social, derechos de los trabajadores, servicios públicos. Además, el acceso al fondo de balance de pagos de 25 mil millones de la Comisión, está condicionado al respeto del programa de ajuste del FMI. Los fondos europeos se están utilizando para ayudar al FMI a recortar la dimensión social en Europa.»

La falta de coordinación a nivel europeo de medidas nacionales de apoyo financiero para los bancos matrices, para tener en cuenta el riesgo de introducir desviaciones nacionales que pudieran reprimir la reanudación oportuna de los flujos bancarios a sus subsidiarias extranjeras, también fue un error que tuvo efectos adversos sobre la región del centro y este europeo, donde los bancos occidentales tienen asignaciones de crédito arriesgadas. La falta de normas claras para la gestión y el reparto de la carga de la crisis transfronteriza plantean incertidumbre sobre la recapitalización de las subsidiarias de propiedad extranjera.

La decisión de la Cumbre de la UE a finales de febrero de no ofrecer una ayuda coordinada a estos nuevos Estados miembros fue también un mensaje negativo a la región, al igual que lo era para la vecina Europa del sureste y los otros países de Europa Oriental.

La decisión del G20 de incrementar sustancialmente los recursos del FMI y ofrecer otras formas de financiación a los mercados emergentes (como la Línea de Crédito Flexible) es un paso importante; al mismo tiempo, destaca la incapaci-

ciudad y parálisis de la UE, entregando la región de Europa Central y Oriental aún más a la influencia de la política no-UE. Esto no puede considerarse como una excusa para que la UE justifique no comprometerse más decisivamente en favor de una región con problemas.

## CONCLUSIONES

Hemos señalado algunos rasgos del proceso de integración europea y características de la división del trabajo que surgieron en la Unión Europea ampliada. Desde el punto de vista de los países de Europa Central y Oriental, la base productiva de nueva aparición fue vista como el fundamento de la renovación económica y una base fuerte para la convergencia social y económica hacia los estándares de Europa Occidental.

Luego hemos identificado una serie de factores que hacen que estos nuevos Estados miembros estén particularmente expuestos a la actual crisis económica. Un factor central, común para todos los países de la región, es la elevada dependencia en la financiación externa con un alto nivel de integración comercial y económica con el Oeste. Esto significa que el *shock* global se transmitió rápidamente a las economías nacionales de aquellos países.

La crisis ha destacado la fragilidad del modelo de integración económica que ayudó a los países del centro y este europeo a gestionar un considerable grado de convergencia hacia Europa Occidental en el periodo anterior. La unilateralidad de la integración europea, con una profunda integración económica y comercial por una parte y una débil integración social y política por otra, también aparece claramente ahora.

La fe de la gente, hace cinco años, en que la ampliación de la UE hacia el Este daría lugar a una convergencia social y económica hacia las economías ricas de los Estados miembros de la UE-15 se ha visto seriamente sacudida.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BROADMAN, H. (2005): *From disintegration to reintegration: Eastern Europe and the former Soviet Union in international trade*, Washington DC: World Bank.  
«THE ECONOMIST» (2009): «The whiff of contagion», pp 26-29, February 28<sup>th</sup>

- EUROPEAN COMMISSION (2008): AMECO online data basis, Brussels.
- EUROPEAN COMMISSION (2009): Spring Economic Forecast, May, Brussels.
- Eurostat (2009) News release 97/2009, Luxembourg.
- «FINANCIAL TIMES» (2009b): «East Europe's woes set to dominate EU summit', 27<sup>th</sup> February.
- GLASSNER, V.; GALGÓCZI, B. (2009): «Plant-level Responses to the Economic Crisis», ETUI Working Paper 2009/1, Brussels.
- GROS, D. (2009) »Collapse in Eastern Europe?«, CEPS Commentary, Centre for European Policy Studies, Brussels.
- IMF, (2009): Global Financial Stability Report, April, Washington D.C., USA.
- MÜHLBERGER, M. (2007): Südosteuropas Bankensektor rückt ins Rampenlicht, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen, 406, 19. Dezember.
- OECD (2006): *The changing nature of manufacturing in OECD economies*, Paris: OECD.
- SHELBURNE, C. ROBERT (2008): Current Account Deficits in European Emerging Markets, Discussion paper series, No2, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva, Switzerland.
- WATT, A. (2008): «The economic and financial crisis in Europe: addressing the causes and the repercussions», European Economic and Employment Policy Brief, 2008/3, ETUI, Brussels.

**Javier Doz**

Por una política exterior de la UE avanzada



*Molino de viento* (Holanda), hacia 1884. Carlos de Haes.

---

*El proceso de construcción de la UE está plagado de avances y retrocesos. En los periodos de avance han ido de la mano el impulso político, la profundización en la integración económica, el desarrollo del modelo social y la proyección exterior de la UE. Y estos avances han necesitado de liderazgos políticos de las naciones clave en la construcción europea, en particular de Alemania y Francia.*

*El escenario actual es complejo y difícil, con riesgos pero también con oportunidades. El movimiento sindical debe tener claro que la defensa del modelo social europeo, el avance en la construcción política que lo permita en las mejores condiciones, es inseparable de la agenda sindical internacional; que la defensa del modelo social europeo es inseparable de la lucha por el progreso del trabajo decente en el mundo. Por ello resulta tan importante que la política exterior europea sea una realidad y esté basada en los valores y los objetivos de un proyecto político de progreso, una parte de los cuales están en el Tratado de Lisboa. Por eso, también, al sindicalismo europeo tiene que interesarle más la política exterior europea.*

**C**UANDO en el año 2003 se manifestó la profunda división de los países de la Unión Europea sobre la guerra de Irak —la que enfrentaba a la «Vieja Europa con la Nueva Europa» en palabras del entonces Secretario de Defensa de los EEUU, Donald Rumsfeld—, se estaba evidenciando simultáneamente una crisis del proyecto político europeo. Desde entonces esta crisis ha tenido diversas manifestaciones: la más importante de las ampliaciones desde la firma del Tratado de Roma se ha hecho en unas condiciones que han dado nuevos bríos al conjunto de países y políticos que quieren exclusivamente ampliar el perímetro de un mercado sin trabas; el proyecto de Constitución elaborado por la Convención de 2004 (en el único momento realmente positivo desde la entrada en vigor del euro) fracasó para dar paso a un Tratado de Lisboa que aun conservando gran parte de los contenidos de avance (y también las insuficiencias del proyecto constitucional) concedió a los gobiernos menos europeístas la facultad de desdibujar las señas de identidad y el horizonte futuro del proyecto; los avatares del propio Tratado de Lisboa que han motivado concesiones muy difíciles de aceptar ante las presiones de los irlandeses (pueblo y gobierno) y del furibundo antieuropeísta y ultraliberal presidente checo, Vaclav Klaus. También han sido los años en que desde las instituciones europeas se han producido intentos muy serios de erosionar gravemente el Modelo Social Europeo y el papel del Derecho Laboral europeo.

La primera versión de la Directiva de servicios (la del comisario Bolkestein), el obstinado propósito de la mayoría del Consejo Europeo de aprobar una revisión de la Directiva sobre Tiempo de Trabajo que supondría una regresión gravísima tanto por los elevadísimos topes establecidos para la jornada de trabajo como por consagrar la determinación individual de las condiciones de trabajo frente al papel de la ley y de la negociación colectiva, y, por último, la actualmente más preocupante de todas: las sentencias interpretativas del Tribunal de Justicia Europeo (casos Laval, Vicking, Rüffert y Luxemburgo) que en el marco de la legislación vigente (Tratados más Directiva sobre desplazamiento de los trabajadores) consagra la supremacía del derecho a la libertad de establecimien-

to económico frente a los derechos sindicales y laborales fundamentales. Sus consecuencias: propiciar la contratación de obras y servicios en un país de la UE de modo que los salarios y las condiciones laborales no sean las que marcan los convenios colectivos de dicho país sino los establecidos en el país de origen de la empresa que se desplaza para realizar su trabajo. Es decir, la consagración contra el Derecho del Trabajo del más puro *dumping* laboral.

La división de 2003 en torno a la guerra de Irak y los problemas políticos y sociales que acabamos de mencionar son expresiones del deterioro de la construcción política europea frente a la expansión de su mercado, en el contexto de la globalización y su modelo neoliberal. Porque no es posible avanzar mucho como entidad política supranacional si no tienes una política exterior común, si los demás países no te ven como una obligada referencia en los grandes temas y conflictos del mundo. Y en este aspecto, la UE ha fallado desde entonces en otras grandes cuestiones como su intervención para presionar en la búsqueda de soluciones del conflicto entre Israel y Palestina (a la división de opiniones en varios momentos clave se une el nulo papel del enviado especial del «cuarteto» Tony Blair).

Incluso cuando la coordinación de las políticas económicas para enfrentarse a una crisis de la magnitud de la que padece el mundo obliga a reforzar la componente económica de la política exterior, es la dinámica de trabajo del G20 la que parece hacer despertar de su letargo a gobiernos que durante mucho tiempo han mirado con sumo recelo la coordinación de sus políticas económicas. Sólo, tal vez, dentro de los grandes temas de la agenda diplomática mundial es en la crisis nuclear iraní en donde se ha venido sintiendo con mayor claridad, incluso bajo la Presidencia de Bush, la influencia que puede tener una política exterior común de Europa que lleva a cabo el Alto Representante, en este caso el español Javier Solana.

## LOS IMPULSOS QUE VAN DE LA MANO

Para comprender la situación en que nos encontramos convendría realizar una reflexión sobre la Historia reciente de Europa, del proceso de construcción de la Unión Europea. Partimos de la constatación de que desde su nacimiento ha venido sufriendo alternativamente períodos de avance y estancamiento (con algunas componentes de retroceso) y observamos que en los períodos de avance han ido de la mano el impulso político, la profundización en la integración

económica, el desarrollo del modelo social y la proyección exterior de la UE. Y los avances han necesitado de liderazgos políticos de las naciones clave en la construcción europea, en particular los de Alemania y Francia, que encuentran liderazgos personales que los impulsan: tal fue el caso de Kohl, Mitterrand y Delors, acompañados de Felipe González y otros en la década de los 90.

Esta unión de los impulsos políticos y sociales y de la proyección exterior conforma uno de los polos de la que, a mi juicio, es una de las grandes paradojas de la historia reciente que se produce entre Europa y el Mundo en la década de los 90. Y aunque las complejidades y contradicciones de los grandes procesos históricos pueblan la historia de este tipo de paradojas, ésta que les propongo a continuación es notable y nos ha influido y continúa influyéndonos a todos hoy.

En apenas 11 meses, los que transcurren desde la caída del Muro de Berlín (9 de noviembre de 1989) a la unificación alemana (3 de octubre de 1990), el Gobierno alemán presidido por Helmut Kohl, con el apoyo de los EEUU (Bush padre) y el consentimiento improvisado sobre la marcha de la URSS (Gorbachov), pero con la hostilidad o reticencia de las otras dos naciones vencedoras de la 2ª Guerra mundial, Reino Unido (Thatcher) y Francia (Mitterrand), consigue algo que meses antes consideraban imposible la mayoría de los observadores políticos.

La caída del Muro y la unificación de Alemania bajo un sistema político democrático y un sistema económico capitalista<sup>1</sup> fue un factor que influyó decisivamente en el inmediatamente consecutivo o paralelo derrumbamiento de los sistemas del «socialismo real», en las democracias populares del Centro y el Este de Europa y finalmente en la propia Unión Soviética. Y no cabe duda de que el hundimiento del «socialismo real», cuyo principal símbolo fue la caída del Muro de Berlín, fue uno de los principales factores que consagraron la hegemonía absoluta del neoliberalismo como ideología y modelo económico en los años 90.

Así, el modelo neoliberal termina de consagrarse, con toda su secuela de desigualdad e injusticia social, como el «único modelo posible de la globalización». Fue preparado, sin duda, por la «revolución conservadora» que Margaret

---

<sup>1</sup> Aunque fuese un modelo «renano» o de Economía Social de Mercado, diferenciado del modelo «anglosajón» basado en la primacía del mercado y del liberalismo económico, esta importante diferencia es secundaria por oposición al modelo del «socialismo real», de propiedad estatal de los medios de producción y economía planificada.

Thatcher y Ronald Reagan impulsaron desde el Reino Unido y los EE UU en la década de los 80, alguno de cuyos aspectos, como el reinicio de la carrera armamentística con el impulso de la «guerra de las galaxias» reaganiana, puso de manifiesto la extrema debilidad económica de la URSS y el bloque soviético. Pero la década en que se define el Consenso de Washington, en la que Francis Fukuyama se consagra con su ensayo «El Fin de la Historia» (¡qué falsa por interesada, la profecía!), en la que el neoliberalismo se impone en casi todo el mundo bajo la batuta del FMI y el BM, en la que se consagra la hegemonía de la economía financiera sobre la real con las nefastas consecuencias que llevan finalmente a la crisis financiera y económica actual, esa década fue la de los 90.

La gran paradoja consistió en que esa misma década, la década neoliberal por excelencia, fue la de mayor avance de la Europa Social, incluso a pesar de algunos retrocesos que ya se habían producido (Reino Unido) o continuaban produciéndose en algunas naciones de la UE. Esos avances en el modelo social europeo podrían simbolizarse en uno de los mayores logros del Protocolo Social del Tratado de Maastricht (1992): la disposición que establece, entre los procedimientos del diálogo social europeo, la capacidad legislativa de los interlocutores sociales europeos cuando llegan a un acuerdo sobre una materia laboral. No existe en el mundo, ni en los ámbitos transnacionales ni en las constituciones nacionales, ninguna ley con un contenido tan avanzado para impulsar el diálogo social. Y lo que hay que resaltar es que, con todas las contradicciones que se quiera, este avance en el Modelo Social Europeo, en la época de Kohl, Mitterrand, Delors y González<sup>2</sup>, iba de la mano del avance de la construcción política europea, del reforzamiento de la acción exterior de la UE y de la proyección exterior del Modelo Social Europeo como una de sus señas de identidad. Este impulso político llega a trancas y barrancas hasta la Convención que redactó el proyecto de Constitución Europea. Luego se agotó, tan carente Europa de liderazgos como repleta de miedos: sus habitantes y sus políticos.

Hay un elemento que puede ayudar a entender, aunque sea parcialmente, el núcleo de esta paradoja. Se sintetiza en una frase del prólogo del libro de memorias de Helmut Kohl: «La unidad alemana y la unidad europea eran para

---

<sup>2</sup> Nueva paradoja: mientras Felipe González impulsaba una política europea socialmente avanzada, en el plano nacional se recortaban las prestaciones por desempleo cuando más falta hacían a los parados y a la economía en la crisis de 1992-1994, porque no era asumible el aumento del déficit público que generaban. A diferencia de lo que ocurre frente a la actual crisis, Keynes continuaba entonces enterrado.

mí las dos caras de la misma moneda»<sup>3</sup>. Y a partir de ahí, desde ese impulso alemán a la unidad europea, a partir de la reactivación del eje franco-alemán, con la ayuda de otros países, entre ellos España, y con la aportación de las ideas de algunos socialistas franceses como Jacques Delors, se impulsó tanto el Mercado Único, la Unión Monetaria y el euro, como los fondos estructurales y de cohesión, la componente transnacional europea del Modelo Social Europeo y las bases de una política exterior europea.

Volveremos al final del artículo, cuando se expongan algunas ideas sobre cuáles serían los contenidos más adecuados de una política exterior europea, al tema de la interrelación entre avance político de la construcción europea, progreso social y fortalecimiento de la política exterior. Ahora conviene examinar los nuevos instrumentos que el Tratado de Lisboa confiere a las instituciones europeas para que desarrollen elementos de política exterior común. Pueden ayudar a impulsarla, aunque de un marasmo político como el que vive Europa en esta primera década del Siglo XXI no se sale sólo con leyes. El cambio en la Presidencia de los EEUU y la crisis y la coordinación política mundial para luchar contra ella —el G20— plantean nuevos escenarios cargados de problemas pero también de oportunidades. Sólo el fin del mandato de uno de los presidentes más nefastos de la historia de los EEUU, tanto en política interior como en política internacional, ha puesto fin a un factor de permanente división de los europeos ante temas cruciales en el mundo. No es poco.

## LA POLÍTICA EXTERIOR EN EL TRATADO DE LISBOA

El hecho de que desaparezca, en el Tratado de Lisboa, la distinción entre pilares comunitarios y extracomunitarios, habiéndose situado entre estos últimos la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), es algo positivo que acerca la política exterior al ámbito de decisión europeo. Junto con otros avances, que más adelante comentaremos, permiten valorar que en el campo de la política exterior el Tratado de Lisboa, al recoger casi todo lo dicho en el proyecto de Tratado Constitucional, supone un avance con respecto a lo dispuesto en el Tratado de Niza (2000), pero no tanto como para haber incorporado la política exterior a las competencias de la Unión. Porque, como dice José Martín y Pérez de Nanclares<sup>4</sup>:

---

<sup>3</sup> Helmut Kohl: *De la caída del Muro a la reunificación. Mis Memorias*. (Prólogo resumido en El País, de 8 de noviembre de 2009, bajo el título de «El Triunfo de la Libertad»)

<sup>4</sup> José Martín y Pérez de Nanclares: *Estudio Preliminar. Tratado de Lisboa (edición consolidada)*. Real Instituto Elcano, 2007.

[En el Tratado de Lisboa]... *la estructura de la Unión Europea es única, quedando para el olvido la actual división de la Unión en un pilar comunitario (CE y CEEA) y los dos pilares extracomunitarios (Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal). En este sentido el avance respecto a la regulación vigente es obvio. Con independencia de que efectivamente la Política Exterior y de Seguridad Común se mantenga dentro de la Unión Europea con unos mecanismos decisorios y una consideración conceptual que obliga aún a seguir catalogando a esta política como basada en el método de cooperación y no en el de integración que inspira el resto de las competencias de la Unión.*

Al basarse en el método de cooperación, las decisiones se adoptarán por unanimidad (artículo 31 del TUE<sup>5</sup>), excepto un número reducido de ellas que lo harán por mayoría cualificada. El mencionado artículo (31.2) establece cuatro supuestos para la adopción de decisiones por mayoría cualificada:

- Cuando establezca una decisión o posición de la UE a partir de una decisión del Consejo Europeo relativa a los objetivos e intereses estratégicos de la Unión (artículo 22.1 del TUE).
- Cuando se trate de acciones o posiciones de la UE propuestas por el Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad en respuesta a una petición del Consejo Europeo.
- Decisiones de aplicación de acciones o posiciones de la Unión.
- La designación de un representante especial de conformidad con el artículo 33.

Pero, aún en estos casos, el mismo artículo estipula que por motivos vitales y explícitos nacionales un Estado miembro puede impedir que una decisión sea adoptada por mayoría cualificada, abriéndose entonces un procedimiento de conciliación que remite finalmente a una decisión del Consejo Europeo adoptada por unanimidad.

La otra excepción son los fondos destinados a financiar las misiones de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). En el artículo 41 se establece

---

<sup>5</sup> El Tratado de Lisboa en su versión consolidada se compone del Tratado de la Unión Europea (TUE), con 55 artículos; el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), con 358 artículos; 37 Protocolos (sin contar los concedidos recientemente a Irlanda y la República Checa, que deberán ser ratificados en la siguiente adhesión); y 65 Declaraciones, la primera de las cuales es la que confiere a la Carta de Derechos Fundamentales de la UE el carácter jurídicamente vinculante (la Carta no está en el texto del Tratado, otra de las simbólicas y mezquinas exigencias concedidas a los euroescépticos).

que el Consejo Europeo adoptará por mayoría cualificada las principales decisiones relativas a estos fondos.

Es interesante referirse a las aludidas decisiones relativas a los objetivos e intereses estratégicos pues nos acercan a los principios y objetivos generales de la PESC que el Tratado de Lisboa establece. Estas decisiones estratégicas son tomadas por unanimidad por el Consejo, basándose en los principios y objetivos enumerados en el artículo 21, y tratarán de la política exterior y de seguridad común y de otros ámbitos de la acción exterior de la Unión, pudiendo también referirse a las relaciones con un país o una región, o tener un planteamiento temático.

Conviene transcribir los objetivos y principios definidos en el apartado 2 del artículo 21 del TUE, por ser los que deben orientar toda la PESC:

*La Unión definirá y ejecutará políticas comunes y acciones y se esforzará por lograr un alto grado de cooperación en todos los ámbitos de las relaciones internacionales con el fin de:*

- a) defender sus valores, intereses fundamentales, seguridad, independencia e integridad;*
- b) consolidar y respaldar la democracia, el Estado de Derecho, los derechos humanos y los principios del Derecho internacional;*
- c) mantener la paz, prevenir los conflictos y fortalecer la seguridad internacional, conforme a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, así como a los principios del Acta Final de Helsinki y a los objetivos de la Carta de París, incluidos los relacionados con las fronteras exteriores;*
- d) apoyar el desarrollo sostenible en los planos económico, social y medioambiental de los países en desarrollo, con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza;*
- e) fomentar la integración de todos los países en la economía mundial, entre otras cosas mediante la supresión progresiva de los obstáculos al comercio internacional;*
- f) contribuir a elaborar medidas internacionales de protección y mejora de la calidad del medio ambiente y de la gestión sostenible de los recursos naturales mundiales, para lograr el desarrollo sostenible;*
- g) ayudar a las poblaciones, países y regiones que se enfrenten a catástrofes naturales o de origen humano; y*

*h) promover un sistema internacional basado en una cooperación multilateral sólida y una buena gobernanza mundial.*

Es una muestra significativa de las potencialidades que podría tener la PESC el primer párrafo del artículo 24 del TUE:

*La competencia de la Unión en materia de política exterior y de seguridad común abarcará todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común.*

Aunque luego otros párrafos del mismo artículo y otras disposiciones subrayan la intergubernamentalidad de la política exterior y el predominio de la regla de la unanimidad en las decisiones. La torturada redacción del Tratado de Lisboa es fruto, además del imperdonable desprecio de los políticos y técnicos responsables de la misma por la accesibilidad de la mayoría de la ciudadanía a la comprensión y el interés por los textos jurídicos fundamentales de la UE, de los efectos de la pugna y el compromiso.

Algunos, sobre todo en los medios periodísticos, destacan la importancia de contar con un Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, que dispondrá de un Servicio Exterior de la UE con una red de delegaciones en todo el mundo. El largo y enrevesado título del importante puesto (el número tres de la UE tras los presidentes del Consejo y de la Comisión) en lugar del de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE, es fruto de la imposición de los mismos que eliminaron del Tratado los símbolos de Europa (bandera, himno, etc.). Sin minusvalorar la importancia de la creación de la figura del Alto Representante, que unificará los actuales puestos de Comisario de Relaciones Exteriores y de Mr. PESC y que será Vicepresidente de la Comisión, así como de la creación del servicio de acción exterior, soy de los que opina que lo importante es que pueda haber realmente una política exterior, la amplitud de su perímetro y sus contenidos. Y para ello se necesita que un conjunto amplio de países se comprometa a tirar de la misma y haya liderazgos políticos fuertes para así neutralizar a los que se oponen a ceder soberanía en la acción exterior.

Los artículos 27 y 28 del TUE se dedican a ambas cuestiones, estableciendo las principales funciones del Alto Representante y algunas de las características del servicio de acción exterior. Este servicio trabajará en colaboración con los

servicios diplomáticos de los Estados miembros y estará compuesto por funcionarios de los servicios competentes de la Secretaría General del Consejo y de la Comisión y por personal en comisión de servicios de los servicios diplomáticos nacionales. Las delegaciones diplomáticas de la UE, principalmente nutridas por los servicios diplomáticos de los Estados miembros, que transferirán una parte de sus recursos humanos, pueden convertirse en un instrumento importante de la acción exterior de la Unión —esperemos que práctico, además de simbólico— al tiempo que permitirán extender la cobertura diplomática de todos sus Estados miembros, puesto que gestionarán los asuntos consulares y diplomáticos allá donde cada uno de ellos no alcance con su servicio exterior y colaborarán con las embajadas de los países que sí están representados. Pero lo importante es que sirvan de sostén de la acción exterior de la UE, para lo que lógicamente ésta debe existir.

Si fuera por el número de artículos dedicados a la PESC en el TUE —26 de un total de 55, casi la mitad— ésta sería la política más importante. Aunque esta comparación resulta engañosa porque es en «el otro Tratado» del Tratado de Lisboa, el de Funcionamiento de la UE (TFUE), en donde más se desarrollan las políticas que son competencia de la Unión. En el TFUE el número de artículos dedicados a la PESC es ya mucho menor, 18 de un total de 358 artículos.

El TFUE tiene siete partes, siendo la quinta la dedicada a la Acción Exterior de la UE. Esta parte tiene a su vez siete títulos, los más importantes de los cuales son los dedicados a: la política comercial común, que es competencia exclusiva de la Unión; la política de cooperación, en sus distintas vertientes; a las relaciones con las organizaciones internacionales, gobiernos nacionales y delegaciones de la UE; y el que lleva como nombre Cláusula de Solidaridad. Esta cláusula establece la obligación de ayuda entre los estados miembros en caso de catástrofes naturales, humanitarias y ataques terroristas.

## LA POLÍTICA COMÚN DE SEGURIDAD Y DEFENSA

Cincuenta años después de que se formulara, en los comienzos de la andadura del Mercado Común Europeo, la propuesta de poner en común la política de Defensa y tener un Ejército Europeo, el contenido de la Sección 2ª de la PESC, la dedicada a las disposiciones de la Política Común de Seguridad y Defensa, no alcanza la profundidad de aquel proyecto que rechazó el general De Gaulle en nombre de la soberanía francesa y de su *force de frappe* atómica. Sin

embargo, es cierto que contiene avances significativos con respecto al Tratado de Niza, heredados todos del proyecto de Constitución.

Como ocurre con el conjunto de la PESD, la definición de objetivos generales es ambiciosa y abre puertas para, en el futuro, disponer de una Defensa común. Esto al menos se deduce de la lectura de los dos primeros apartados del artículo 42 del TUE, que reproducimos:

*1. La política común de seguridad y defensa forma parte integrante de la política exterior y de seguridad común. Ofrecerá a la Unión una capacidad operativa basada en medios civiles y militares. La Unión podrá recurrir a dichos medios en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas. La ejecución de estas tareas se apoyará en las capacidades proporcionadas por los Estados miembros.*

*2. La política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Ésta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad. En este caso, el Consejo Europeo recomendará a los Estados miembros que adopten una decisión en este sentido de conformidad con sus respectivas normas constitucionales.*

Como la regla de la unanimidad va a impedir, al menos a corto y medio plazo, avanzar decididamente hacia una «defensa común», de nuevo son determinadas cuestiones más concretas y asequibles las que podrán permitir la evaluación de los progresos en este campo inseparable de la política exterior. Estas cuestiones son:

- La creación de la Agencia Europea de Defensa para mejorar progresivamente las capacidades militares de los Estados miembros actuando sobre la base industrial y tecnológica del sector de la defensa y la definición de una política europea de capacidades y armamento.
- La Cláusula de Defensa Mutua (artículo 42.7 del TUE) establece que si cualquier Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia, con todos los medios a su alcance, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

- La cooperación estructurada permanente en materia de defensa prefigura el proyecto de que una serie de países avance hacia una defensa común, que sería una defensa europea a la que podrían incorporarse progresivamente el resto, excepto los que quieran seguir siendo neutrales. El Protocolo sobre cooperación estructurada permanente establece los requisitos que deben cumplir y los compromisos que deben adoptar los Estados que quieran formar parte de esta cooperación reforzada.

La Política de Seguridad y Defensa Común en el Tratado de Lisboa pretende mantener un equilibrio entre la cooperación con la OTAN, a la que pertenecen la mayoría de los 27 Estados miembros, y una política europea de defensa propia que no tiene por qué contraponerse a dicha cooperación pero sí conservar un grado importante de autonomía. El problema estriba en que ni la OTAN, en pleno proceso de crisis por la búsqueda de una nueva definición estratégica, ni la UE que todavía no ha definido, en términos suficientemente precisos, en qué quiere que consista su PESD, pueden desde sus respectivos grados de indefinición acometer el binomio cooperación-autonomía con la claridad requerida.

Las principales líneas de política exterior y de seguridad en la que actualmente está embarcada la UE, con mayor o menor intensidad, con mejores o peores resultados, son las siguientes:

- Combinación de la política de comercio exterior con las de cooperación y diplomática: Políticas de Vecindad, Asociación Euromediterránea/Unión por el Mediterráneo, Acuerdos de Asociación Estratégica —de la UE con tres subregiones de América Latina: Mercosur, Centroamérica y Comunidad Andina—, en fase de negociación y con México y Chile ya alcanzados; aplicación de los acuerdos de Lomé para los países ACP; negociación y aplicación del Sistema de Preferencias generalizadas; etc.
- Participación en Misiones de paz y prevención de conflictos, por mandato de la ONU, con mando europeo o bajo el mando de la OTAN. Afganistán y Líbano son las más importantes en estos momentos, como lo fueron en el pasado inmediato las misiones en los Balcanes y en parte continúan siéndolo.
- Aplicación de políticas comunes (comercio) y de coordinación de políticas económicas y sectoriales: negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, participación en las Cumbres del G20 para coordinar políticas económicas y financieras contra la crisis, políticas energéticas y medioambientales (cambio climático).

- Relaciones con las otras grandes potencias: EE UU, China, Rusia...
- Coordinación de las políticas ante otros organismos multilaterales: OIT, FMI, BM, FAO, etc.
- Componentes exteriores de las políticas de migraciones y de fronteras.
- Políticas de cooperación.
- Política de Derechos humanos.

No me voy a detener a hacer balance de los resultados en estos campos, en los que no siempre se actúa como Unión Europea. Como poco, hay que decir que al día de hoy no es satisfactorio. Tampoco voy a reflexionar sobre en qué medida la entrada en vigor del Tratado de Lisboa va a permitir progresos en alguno de estos rubros. En principio debería facilitar el avance en casi todos ellos pero, dado el carácter estrictamente intergubernamental de la PESC, va a depender sobre todo de la voluntad política de los gobiernos de la UE de 27 miembros.

El último apartado de este artículo lo dedicaré a plantear algunos contenidos y líneas estratégicas de una política exterior y de seguridad avanzada, es decir que aúne las componentes políticas, económicas y sociales para a partir de los valores, objetivos y principios inscritos en el Tratado de Lisboa, que son válidos, orientar la acción exterior de la UE ante los grandes problemas de la Humanidad.

## HACIA UNA ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA AVANZADA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LA UE

La primera pregunta pertinente sería la de si es esto posible en breve, en el contexto de la composición actual de los gobiernos europeos, claramente escorados a la derecha. Si a eso le añadimos la falta de impulso político, el marasmo del proyecto de construcción europea, el avance del nacionalismo y de la tendencia a renacionalizar políticas europeas, la profunda crisis de la izquierda política, las insuficiencias del movimiento sindical europeo e internacional, o el hecho de que en la CES la agenda de la PESC no sea una prioridad (y hasta cierto punto es lógico), llegaríamos a la conclusión de que a corto plazo hay muy poco que hacer.

No comparto esa opinión porque, siendo cierto lo anterior, también hay vectores de distinto sentido y en momentos convulsos como los que vivimos las

tendencias políticas o las políticas que hacen unos u otros pueden cambiar velozmente.

En el lado positivo de la balanza hay que colocar, en primer lugar, el fin de la era Bush y el acceso a la Presidencia de los EEUU de Barack Obama que, aun teniendo en cuenta que defenderá el interés nacional de los EE UU, plantea un cambio sustancial en las relaciones exteriores a partir de la vuelta al multilateralismo y la cooperación con las naciones amigas. Por otra parte, la crisis económica ha desenterrado las políticas keynesianas para combatirla: están siendo aplicadas por gobiernos de muy distinto signo político; hoy el G20 está coordinando las políticas económicas a escala mundial. El modelo neoliberal y la hegemonía del capital financiero están puestos seriamente en cuestión, al tiempo que resulta inaplazable una respuesta de todos los gobiernos del mundo al cambio climático que puede aportar, bajo el rótulo de la «economía verde», una de las componentes de un cambio profundo del modelo económico y social vigente, el de la globalización neoliberal que encuentra en el Modelo Social Europeo un paradigma contrapuesto.

El escenario es, pues, complejo y difícil, tiene muchos riesgos pero al tiempo está lleno de oportunidades. El movimiento sindical, cualquier organización que se plantee formular una alternativa progresista a la política europea y, en particular, a la PESC debe tener claro que la defensa del Modelo Social Europeo, el avance en la construcción política que lo permita en las mejores condiciones, es inseparable de la agenda sindical internacional; que la defensa del modelo social europeo es inseparable de la lucha por el progreso del trabajo decente en el mundo. Por ello resulta tan importante que Europa vuelva a pesar en el mundo, que su política exterior sea una realidad y que esté basada en los valores y los objetivos de un proyecto político de progreso, una parte de los cuales están en el Tratado de Lisboa, heredados del primer título del proyecto de Constitución. Por eso, también al sindicalismo europeo tiene que interesarle más la política exterior europea.

## ALGUNOS PRINCIPIOS ESTRATÉGICOS

Las orientaciones estratégicas de una PESC progresista, la única que a mi juicio puede funcionarle a Europa, están relacionadas entre sí. No tengo ningún ánimo de exhaustividad pero hay que resaltar la necesidad de coherencia entre los ejes estratégicos.

**1. Apuesta por la Multilateralidad en las relaciones internacionales: impulsar la gobernanza democrática de instituciones y procesos camino de un gobierno democrático del mundo**

Son varios los campos en los que habría que aplicar esta orientación estratégica, que tiene en la reforma del sistema de Naciones Unidas —para su reforzamiento y democratización— uno de sus núcleos fundamentales. Desde el campo de la resolución de conflictos, con su componente de política de defensa, hasta el de la búsqueda de coherencia entre las políticas y las normas de las instituciones del sistema de Naciones Unidas —impulso, en el G20, a la Carta para una actividad económica sostenible o Carta Merkel—, pasando porque un G20 reformado se inserte en una nueva estructura de unas Naciones Unidas también reformadas y más democráticas, en las que esté asegurado un papel relevante a los representantes mundiales de los sindicatos y las organizaciones empresariales.

**2. Promover políticas comerciales y económicas a nivel mundial para un cambio de modelo que lleve a un nuevo modelo económico justo y sostenible**

Europa debería ser la potencia que, aprovechando el momento histórico, se convirtiera en el motor del cambio de modelo económico mundial vigente hasta la crisis —el modelo neoliberal de globalización— para sustituirlo por otro económica, social y medioambientalmente sostenible y justo, regido por el interés general y la gobernanza pública y democrática. Las componentes de esta línea estratégica son numerosas. Mencionamos algunas:

- Reforzamiento de la coordinación de las políticas económicas, de empleo y sociales mundiales, ahora desde el G20, lo que sólo puede hacerse desde una previa coordinación fuerte de dichas políticas en el ámbito europeo.
- Promoción del Trabajo Decente y de las normas fundamentales de la OIT como componente de los acuerdos comerciales y económicos. Cumplimiento de los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, como fase de un programa más amplio para la erradicación de la pobreza y de lucha contra la desigualdad extrema. Impulso al cierre de la Ronda de Doha de la OMC desde esta óptica y la del desarrollo sostenible.
- Articulación de las propuestas de cambio de modelo de desarrollo con propuestas avanzadas de políticas sectoriales fundamentales, como son:

la lucha contra el cambio climático, la política energética, la política alimentaria, etc.

- Reforzamiento y renovación de las políticas de cooperación internacional para el desarrollo y articulación de las mismas con las políticas comerciales, regionales, etc.

### **3. Impulso de las políticas regionales como factores necesarios de una Política Exterior Común**

La Política de Vecindad, la política para la Región Euromediterránea —y para la UPM—, los proyectos de asociación estratégica —en América Latina y otras regiones del Mundo— tienen que fundamentarse en:

- Políticas comerciales justas.
- Políticas de cooperación al desarrollo renovadas, articuladas con políticas inspiradas en la experiencia europea de los fondos estructurales y de cohesión, para poder así compensar las desigualdades inherentes a los procesos de liberalización comercial.
- La promoción de la paz, el trabajo decente, la democracia y los derechos humanos.

### **4. Las nuevas ampliaciones de la UE deben servir para fortalecerla políticamente y preservar su modelo social, no para ampliar el mercado a su costa**

En términos estratégicos, la integración de Turquía y de los países balcánicos (ex Yugoslavia y Albania) son importantes para la estabilidad política y el reforzamiento de la democracia en esos países. Pero no se puede sacrificar el proyecto europeo —político y social— por el sólo motivo de ampliar el mercado, como algunos quieren. Nuevas ampliaciones requieren un compromiso muy claro de todos en la profundización del proyecto político.

### **5. La Política Europea de Seguridad y Defensa debe ser la otra cara de una política que promueva la paz y el desarme universales**

No es contradictorio, ni mucho menos, propiciar un fortalecimiento de la PESD, incluido el impulso a la cooperación reforzada permanente que lleve a la creación de un Ejército Europeo, con ver dicha política como un instrumento de

la lucha por la paz y el desarme universales, en particular del desarme total de los arsenales atómicos. Una paz estable y justa sólo es posible en un escenario generalizado de democracia y derechos humanos que hayan eliminado la pobreza y la desigualdad extremas. Desde esta orientación, habrá que abordar como componentes de este eje estratégico:

- Coordinación de la PESH con las acciones de los países europeos en el seno de la OTAN, en el marco de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de las decisiones de su Consejo de Seguridad.
- Impulso de las negociaciones tendentes a asegurar la no proliferación de armas nucleares (Irán y demás países), en el contexto de un nuevo planteamiento de reducción radical de las armas nucleares de las principales potencias y de la apertura de negociaciones con los países no signatarios del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Todo ello en la perspectiva del objetivo final de eliminación total de las armas nucleares y la implantación de un riguroso sistema de verificación de la medida.
- Promoción de una nueva generación de tratados de reducción de armas convencionales, que incluya los ámbitos regionales y subregionales y el establecimiento de mecanismos de seguridad colectiva en todos los ámbitos en donde no los hubiera.
- Impulso serio a una solución definitiva del conflicto entre Israel y Palestina, basado en el cumplimiento de las resoluciones de la ONU y en el Plan de Paz de la Liga Árabe.
- Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos y del cumplimiento de los Objetivos del Milenio como instrumento necesario para la construcción de la paz. En particular, resulta necesario para:
- Un nuevo enfoque de la lucha contra el terrorismo internacional —hay que hacer una especial mención al de matriz islamista-yihadista— que sea completamente distinto al desarrollado por el Gobierno de Bush. Basado en el reforzamiento de la cooperación internacional en los campos de la inteligencia, la policía, los aparatos judiciales, debe contemplar también medidas militares allá donde las organizaciones terroristas pretendan conquistar un territorio (Afganistán y Pakistán).

## **6. Relaciones bilaterales especiales con las principales potencias tradicionales y emergentes**

No es una contraposición al multilateralismo sino que puede convertirse en un modo de reforzarlo el que una UE, que tenga muy claro la primacía del

multilateralismo en las relaciones internacionales, se sirva del mantenimiento de unas relaciones bilaterales fuertes con potencias como EEUU, Rusia, Japón, China, la India o Brasil para, entre otras cosas, impulsar el multilateralismo.

## **7. La componente de política exterior de las políticas migratorias**

Debe reforzarse desde la base de la existencia de una política europea común de migraciones, que incluya los derechos de los inmigrantes de acuerdo con los principios de la Convención de la ONU sobre trabajadores migrantes. Debe relacionarse con la política de cooperación para el desarrollo de los países de origen.

## **8. Las políticas transversales**

Deben estar presentes en buena parte, si no en todas, las políticas relacionadas con los ejes estratégicos que acabamos de describir. Algunas las hemos ido mencionando reiteradamente a lo largo de los diferentes puntos de este apartado. No me importa repetir las:

- Promoción de la democracia y los derechos humanos.
- Trabajo decente y derechos fundamentales del trabajo (OIT), justicia social y erradicación de la pobreza y la desigualdad extrema.
- Modelo de desarrollo sostenible.
- Promoción de la igualdad de género, lucha contra el racismo, la xenofobia, toda forma de discriminación y contra las diversas formas de intolerancia (religiosa, ideológica, política, etc.).



**Juan Moreno**

América Latina-Europa:  
de Río 1999 a Madrid 2010



*Playa de Hendaya, hacia 1881. Carlos de Haes.*

---

*En 1999 se constituye en Río de Janeiro la Asociación Estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe, para profundizar en las relaciones económicas y comerciales, así como ampliar el diálogo político y la cooperación entre ambas regiones. Pese a ello, en estos años los objetivos propuestos no se han alcanzado, e incluso ha habido retrocesos.*

*En mayo de 2010 tendrá lugar en Madrid la VI Cumbre de Jefes de Estado UE-ALC, que supondrá una gran oportunidad para reconducir el proceso de Río, orientándolo hacia una relación entre iguales que reduzca las asimetrías entre las dos regiones y donde los derechos sociales sean por fin asumidos por los gobernantes. El movimiento sindical, europeo y latinoamericano, tiene el reto de conseguir que esta cumbre tenga en cuenta sus propuestas y que en la Declaración final se plasme el compromiso de incluir los derechos socio-laborales en los futuros Acuerdos.*

## EL DÉFICIT DEL PROCESO DE RÍO

LA llamada Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC) se creó en Río de Janeiro en 1999. Históricamente los lazos de todo tipo entre Europa y América Latina han sido siempre muy fuertes, pero políticamente la presencia europea ha sido menos relevante a lo largo del siglo XX, pues los EEUU pusieron al subcontinente bajo su dependencia económica, política y militar.

Cuando los tiempos cambiaron, a mediados de los años noventa, EEUU lanzó la propuesta de crear una gran zona de libre comercio para toda América, salvo Cuba. Se trataba de salvar su ya cuestionada hegemonía extendiendo el modelo del TLCAN<sup>1</sup> (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) que había firmado con Canadá y México. EL ALCA fracasó por la voluntad de independencia expresada por algunos presidentes latinoamericanos, particularmente Lula, Kirchner y Chávez.

Las inversiones europeas en América Latina se incrementaron de forma espectacular en la década de los noventa, penetrando en sectores que habían sido privatizados por gobiernos neoliberales, apoyados en las indicaciones del Fondo Monetario Internacional, como el argentino de Menem; también aumentaron los intercambios comerciales. La Comisión Europea señalaba en un Informe de 2005<sup>2</sup> que la UE *se ha convertido en el primer inversor extranjero en América Latina. Es el primer proveedor de fondos en la región, así como el primer socio comercial de numerosos países, en particular los del Mercosur*. La Unión Europea es también el segundo socio comercial más importante de América Latina.

---

<sup>1</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) es conocido también como NAFTA por sus siglas en inglés y entró en vigor el 1 de enero de 1994 bajo la administración Clinton.

<sup>2</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina».

Después de los grandes cambios políticos producidos en la Europa del Este a principio de los años noventa muchos observadores opinaban que la UE estaba muy absorbida por su proyecto de ampliación y no tenía, por tanto, ningún interés por las relaciones exteriores y menos con América Latina. Formalmente eso no era cierto, puesto que también en 1995 la UE lanzó el «Proceso de Barcelona» para una Asociación Euromediterránea, y en 2000 se renovaba la Asociación con los países ACP (África, Caribe y Pacífico) mediante el Acuerdo de Cotonú<sup>3</sup>. De cualquier forma, la UE ha dado prioridad a sus relaciones comerciales con los países emergentes, como China o India, y con los países más ricos como EEUU o Japón.

Para manifestar su interés en América Latina, la UE promovió la primera Cumbre UE-ALC<sup>4</sup> en Río de Janeiro, en junio de 1999, y en ella se acordó una alianza política y una apertura recíproca comercial.

Además de la celebración de cinco Cumbres de Jefes de Estado, solo se puede destacar como logro institucional la creación de la Asamblea Parlamentaria EUROLAT, que reúne a eurodiputados y a representantes de los parlamentos de los países latinoamericanos y de la UE<sup>5</sup>. En el ámbito comercial y económico cabe señalar que en el marco de los compromisos del «Proceso de Río» se firmaron sendos Acuerdos de Asociación con México (1997) y Chile (2002). La Confederación Europea de Sindicatos (CES), la CIOSL y la CMT<sup>6</sup> valoraron negativamente estos acuerdos, especialmente el mexicano, por estar muy escorados a los aspectos comerciales y carecer de contenidos sociales, pese a que la fórmula de los Acuerdos de Asociación (AdA) estaba pensada para incluir, además del comercio, el diálogo político y la cooperación.

La Comisión Europea se comprometía en su Comunicación de 2005, titulada «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», a:

*fomentar la integración regional y las negociaciones destinadas a establecer Acuerdos de Asociación con subregiones de América Latina, a enfocar la coope-*

---

<sup>3</sup> El Acuerdo de Cotonú sustituyó al Convenio de Lomé para los países ACP.

<sup>4</sup> Unión Europea-América Latina y Caribe.

<sup>5</sup> La Asamblea EUROLAT está compuesta por 150 diputados. De ellos 75 son europeos (14 españoles) y 75 son parlamentarios latinoamericanos. EUROLAT nació en la Cumbre UE-ALC de Viena en 2006.

<sup>6</sup> La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) y la Confederación Mundial del Trabajo (CMT) desaparecieron en 2006 al crearse la Confederación Sindical Internacional (CSI).

*ración al desarrollo hacia la reducción de la pobreza y las desigualdades sociales y a mejorar el nivel educativo.*

Pero lo cierto es que esto no se ha alcanzado cinco años después e incluso se ha retrocedido en algunos de los objetivos, aunque no siempre por culpa de la UE; en algunos casos han sido los problemas internos de los países latinoamericanos los que han impedido alcanzarlos.

Después, en 2008, se firmaron Acuerdos bilaterales con Brasil y con México que, aunque no incluyen los temas comerciales, han levantado el temor de que estos vínculos directos con los países principales (otro se prepara con Argentina) releguen a un segundo plano el interés por alcanzar acuerdos (AdA) con el conjunto de las sub-regiones y el criterio comunitario de reforzamiento de esos bloques de integración.

Tal vez por ello el Informe del Parlamento Europeo sobre la Asociación Estratégica con Brasil pone algunas condiciones en esa dirección:

*Que la Asociación Estratégica confiera un nuevo impulso a la celebración del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur, un objetivo estratégico de la UE para profundizar en las relaciones económicas y comerciales, así como para ampliar el diálogo político y la cooperación entre ambas regiones.*

En relación al Caribe, con el que la UE mantiene una doble relación a través del proceso de Río y del Convenio ACP, lo más destacado es la firma en octubre de 2008 de un Acuerdo de Partenariado Económico (APE) con los países del Cariforum. El Consejo Consultivo Cariforum-Unión Europea derivado del mismo prevé la participación social y sindical.

Entre las principales decepciones del proceso de Río hay que señalar el estancamiento de las negociaciones para los Acuerdos de Asociación con Mercosur (suspendidas desde 2004), con América Central, suspendidas por la crisis hondureña, y con la Comunidad Andina (CAN<sup>7</sup>), que han sido derivadas a unas negociaciones «multipartes» solo con Colombia y Perú y limitadas a los temas comerciales.

El siguiente cuadro<sup>8</sup> recoge las principales decisiones de las Cumbres UE-ALC

---

<sup>7</sup> Comunidad Andina de Naciones.

<sup>8</sup> Elaborado por la Comisión Europea (COM (2009) 495/3).

<i>Cumbres</i>	<i>Principales resultados respecto a América Latina</i>
1. Río de Janeiro 1999	Puesta en marcha de la Asociación Estratégica UE/ALC, apertura de las negociaciones UE-MERCOSUR.
2. Madrid 2002	Anuncio del Acuerdo de Asociación UE-Chile, puesta en marcha del Programa ALBAN, puesta en marcha del concepto de espacio único UE-ALC de la Enseñanza Superior y el Conocimiento.
3. Guadalajara 2004	Puesta en marcha del Programa EUROsociAL.
4. Viena 2006	Inicio de las negociaciones UE-América Central para un Acuerdo de Asociación, apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el CAN, creación de EuroLAT.
5. Lima 2008	Puesta en marcha de EUroclIMA, concepto de una fundación UE-ALC, decisión de entablar un diálogo estructurado y global sobre migración.

#### ALC: NEOLIBERALISMO, POPULISMO Y DEMOCRACIA

Según el informe 2009 del Latinobarómetro,<sup>9</sup> *América Latina mira al mundo con creciente interés y los latinoamericanos prefieren una mayor integración económica en lugar de incrementar la cooperación política*. No obstante, este mismo estudio refleja que la mayoría se inclina por ambas dimensiones: el 73% a favor de la integración económica y el 60% por la cooperación política.

La democracia se ha consolidado como sistema político en Sudamérica, si bien en algunos países las reformas constitucionales arrojan sombras sobre la pervivencia del pluralismo, como es el caso de Venezuela, donde los medios de comunicación aparecen cada vez más controlados por el poder. Los intentos de introducir el reeleccionismo indefinido de los presidentes (o el aumento de los mandatos), en contra de la tradición continental del mandato único (o dos como máximo), afectan por igual a gobernantes de diferentes signos y plantean dudas sobre si su verdadero propósito es dar mayor estabilidad al sistema, como proclaman, o simplemente buscan perpetuarse en el mando.

Los ejemplos dados por presidentes como Lula da Silva, Tabaré Vázquez o Michelle Bachelet, que no han querido aprovechar su popularidad para forzar un

<sup>9</sup> Estudio anual de opinión pública, elaborado por la ONG Corporación Latinobarómetro.

nuevo mandato, se contraponen a los intentos de reelección de Hugo Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega, Álvaro Uribe o Manuel Zelaya, o a la alternancia matrimonial de los Kirchner.

Es indudable que el modelo político que se decante en los diferentes países condicionará el futuro de la unidad continental, idealizada desde los primeros procesos de independencia hace ya dos siglos. Posiblemente los viejos y enquistados conflictos y desconfianzas entre muchos países también estén frenando el acercamiento político.

Hasta el momento, los cambios políticos en la última década han dotado de gobiernos progresistas a numerosos países, si bien otros como México, Colombia, Perú, Costa Rica, etc., mantienen el rumbo neoliberal y la proximidad a EEUU. Tampoco el amplio eje progresista ha producido grandes avances en los proyectos integracionistas. Sin embargo, pese a los conflictos bilaterales, han aparecido dos propuestas de unidad que pretenden superar a medio plazo los límites de los procesos subregionales como el Mercosur o la Comunidad Andina. Me refiero a UNASUR<sup>10</sup> y al ALBA<sup>11</sup>, que se proponen acoger progresivamente a todos los países latinoamericanos y caribeños.

Ambos proyectos tienen la ambición de alcanzar la unidad económica (incluso una moneda común) y política, pero en realidad aún no se han puesto en marcha. El hecho de que algunos países sean a la vez miembros de ambas alianzas demuestra más su inmadurez que su compatibilidad. Recordemos que en el pasado, cuando un país europeo miembro de la EFTA ingresaba en la Comunidad Europea debía abandonar automáticamente el acuerdo de libre cambio.

UNASUR no tiene aún en vigor el Tratado, a la espera de ratificación por algunos países. Del ALBA, a su vez, solo cabe señalar la creación de PETROCARIBE, un fondo petrolero para ayudar a los países deficitarios, que son todos salvo Venezuela, que es quien exporta el combustible a precios inferiores a los del mercado internacional a los países socios del ALBA, algo que ya venía haciendo directamente antes de la creación de PETROCARIBE.

---

<sup>10</sup> Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) creada en abril de 2008 y compuesta por los 12 países del sub-continente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

<sup>11</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) creada en diciembre de 2004 por Cuba y Venezuela, actualmente está integrada además por Nicaragua, Honduras, Ecuador, Bolivia, Antigua y Barbuda, Dominica, San Vicente y las Granadinas.

Es posible que lleve razón Andrés Oppenheimer cuando sostiene<sup>12</sup> que *hay una gran contradicción entre los discursos y la realidad en América Latina. Los mandatarios proclaman en las cumbres la unidad regional, pero lo cierto es que para algunos países es más fácil exportar pollos a China que a algún país vecino*. Es por ello que el periodista argentino ha titulado su reciente libro *Los Estados desunidos de las Américas*.

Mientras que el Mercosur y el SICA<sup>13</sup> están estancados y la Comunidad Andina en quiebra, estas alianzas de ámbito latinoamericano-caribeño aún están en pañales. Se atribuye al ex presidente de Chile, Ricardo Lagos, firmante de la Comunidad Sudamericana de Naciones en 2004 (embrión de UNASUR), esta frase escéptica: *en Latinoamérica cuando no somos capaces de saltar una barrera en vez de bajar el listón lo subimos unos centímetros*.

El tiempo dirá si el ALBA será algo más que una especie de «Plan Marshall» chavista (salvando todas la distancias ideológicas) para sus aliados pobres, y si UNASUR superará los temores de algunos de sus países a que una mayor apertura comercial y política agrave desequilibrios o provoque avalanchas migratorias. Ello dependerá, en gran medida, de si el presidente Lula da Silva o su sucesor o sucesora apuestan fuerte por UNASUR o se limitan a capitalizar su indudable hegemonía en la región para agrandar el peso internacional de su país.

Hasta ahora no hay una guerra abierta entre las dos líneas que dividen a los gobiernos progresistas latinoamericanos: el desarrollismo social-democrático y el populismo bolivariano, de alguna manera reflejadas en la disyuntiva UNASUR-ALBA. Sus líderes Lula y Chávez tratan de atraerse al máximo de países a sus filas, pero sin declararse hostilidades que puedan debilitar al conjunto latinoamericano en los escenarios multilaterales y ante los EEUU. Pero no es difícil predecir que esta larvada pugna entre las dos tendencias terminará por aflorar, por las divergencias de fondo entre quienes aceptan el marco capitalista y la democracia pluralista para llevar adelante las reformas, y quienes pretenden la implantación de un poco definido «socialismo del siglo XXI».

Cierto es que ahora el devenir político de los países de América del Sur está mucho más en sus propias manos que en el pasado, cuando EEUU era omni-

---

<sup>12</sup> *El País* (Madrid), 21/10/2009.

<sup>13</sup> Sistema de Integración Centroamericano.

presente en «su patio trasero». Pero Bush hijo no estuvo muy interesado en el subcontinente (afortunadamente, diría el argentino Carlos «Chacho» Álvarez) mientras que parece que Obama se ocupará más de ALC, aunque sin los intervencionismos de antaño.

## LA NUEVA POLÍTICA DE LA UE HACIA AMÉRICA LATINA

Las prioridades políticas de la UE para los próximos años, con respecto a América Latina, se definen en la recién aprobada Comunicación de la Comisión Europea «La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales» (septiembre de 2009<sup>14</sup>) que actualiza la Comunicación de 2005 que ya hemos comentado. Entre los temas que subraya la Comisión están *el diálogo macroeconómico y financiero; medio ambiente, cambio climático y energía; ciencia, investigación y tecnología; migración y, finalmente, empleo y asuntos sociales*. La Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha hecho un informe comentando esta Comunicación de la Comisión Europea en el cual nos apoyamos para hacer algunos apuntes.

Las propuestas están más condicionadas por la prudencia ante la situación de crisis económica, y por tanto de interiorización, que se vive en Europa, que por el optimismo político que debería desprenderse de la inminente entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en el que se contienen importantes refuerzos para la política exterior europea.

En el terreno financiero es donde más se detecta la contención, pues no se alteran las previsiones ya establecidas para el periodo 2007-2013 de la ayuda comunitaria para programas de cooperación, cifradas en unos 3000 millones de euros más 2800 millones de euros en préstamos del Banco Europeo de Inversiones, al margen de las ayudas individuales de los países miembros de la UE.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) ha hecho un Informe valorando este documento de la Comisión Europea, en el que se hace un balance del estado de la Asociación Birregional y se abordan los desafíos pendientes en los tiempos de crisis y especialmente ante la próxima Cumbre a celebrar en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2010.

---

<sup>14</sup> COM (2009) 495/3.

Aunque la Comunicación dice que la UE continuará apoyando los procesos de integración regional, ello parece contradictorio con el giro dado a las negociaciones UE-CAN con el abandono de las iniciales conversaciones para un Acuerdo de Asociación con todo el bloque andino. Recordemos que uno de los beneficios que se pensaba alcanzar con los AdA era justamente el fortalecimiento de CAN, Mercosur y SICA.

La CES ha reiterado a las autoridades de la UE que le parece erróneo priorizar la negociación individual con Perú y Colombia (país éste con graves problemas de violación de derechos humanos y sindicales) y que debería emplazar a los cuatro países de la CAN a recomponer ese Grupo, como condición para retomar la negociación UE-CAN. En el actual marco negociador «multipartes», los gobiernos neoliberales de Alan García y de Alvaro Uribe rechazan la propuesta de la CES y de la Coordinadora de Centrales Sindicales Andinas (CCSA) de introducir un capítulo sobre trabajo decente que plasme y verifique la aplicación de los convenios fundamentales de la OIT.

Sin embargo, parece desproporcionado acusar a la UE de hundir a la CAN como han hecho algunos grupos que precisamente estuvieron en contra de la negociación UE-CAN cuando se inició y que no ignoran el perjuicio causado a la CAN desde sus propios gobiernos al dividirse en los planteamientos negociadores. Mientras Bolivia exigió quedar fuera de la mayoría de los temas comerciales, Perú y Colombia querían el máximo de apertura comercial, y Ecuador, en medio, argüía los límites de su nueva Constitución pero haciendo saber que podría volver a la mesa si la UE concede un mayor acceso del banano a los mercados europeos.

Ya antes de las negociaciones, la Comunidad Andina estaba muy tocada desde la salida de Venezuela en 2006, e incluso antes, pues la CAN nunca había dado pasos firmes para avanzar en su integración económica.

En relación a América Central, la Comisión no entra en definir cual será la estrategia a seguir si persiste la crisis hondureña, en cuya resolución la UE y sus países miembros han actuado hasta ahora de forma coherente contra la destitución del presidente constitucional.

Hasta el momento del golpe contra Manuel Zelaya, la CES y las organizaciones sindicales centroamericanas habían hecho una amplia campaña de presentación y difusión de una «Propuesta de Capítulo Social para un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea», que pone el énfasis en la

necesidad de dirigir el Acuerdo a la promoción del desarrollo y la cohesión y a la lucha contra la pobreza y contra la falta de libertad sindical en diversos países centroamericanos. Aunque la Comisión Europea ha dicho que defenderá algunas de las propuestas principales de ese Capítulo Social, en el momento de suspensión de las negociaciones no se tenían garantías de las Partes sobre los puntos principales, como la creación de una Comisión Tripartita para vigilar el cumplimiento de los derechos laborales.

Tampoco hay nada nuevo en la Comunicación sobre un eventual relanzamiento de la negociación del AdA con Mercosur, de lo que hay rumores periódicos, pero se dice que continúa siendo *altamente prioritario retomar cuanto antes las negociaciones*. Si bien el Mercosur es el proyecto más acabado de integración en ALC, también aquí los contenciosos entre países han mermado las expectativas.

Los países pequeños, Uruguay y Paraguay, recelan de los grandes, Argentina y Brasil, que lideran el Mercosur más allá de las rotaciones de las presidencias pro-tempore entre los cuatro. Además tienen pleitos concretos, como el que acaban de zanjar Brasil y Paraguay relativo a la venta de la energía sobrante de la hidroeléctrica de Itaipú sobre el río Paraná. Mientras, se mantiene el largo y duro conflicto que sostienen (incluso en los tribunales internacionales) Uruguay y Argentina por la construcción de una planta de celulosa en la ribera uruguaya del Río Uruguay.

Es de esperar que la probable elección de José Mujica como presidente de Uruguay y el continuismo en Brasil de la política de Lula sirvan para dar el salto adelante que necesita el Mercosur. Por parte de la UE sería necesaria una iniciativa política para conseguir su reanudación antes de la Cumbre de Madrid. El reforzamiento de la política exterior europea y de los poderes del Alto Representante, que pasará a ser vicepresidente de la Comisión con el nuevo Tratado, parecen novedades propicias a esa iniciativa que también puede ser auspiciada por la presidencia española de la UE.

La CES y las organizaciones sindicales del Mercosur presentaron hace años un Capítulo Socio-Laboral, elaborado con la colaboración de prestigiosos juristas, en el que detallaban la implementación de los derechos de los trabajadores y la participación sindical en el seguimiento del Acuerdo.

La CES apoya el propósito de la Comisión de reforzar el diálogo con las Cumbres Iberoamericanas y con la Unión de Naciones del Sur (UNASUR), pues

ello podría favorecer sinergias y la extensión en la UE de iniciativas como, por ejemplo, la firma del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, realizado durante la XVII Cumbre Iberoamericana.

Menciones aparte merecen los planteamientos de la Comisión Europea en relación a la cohesión social y a la inmigración.

La cohesión social ha sido considerada desde hace algunos años en América Latina como un éxito de la experiencia europea que debe de ser emulado y muchos de los programas de la UE van dirigidos a ello, como subraya la Comisión:

*Se ha iniciado el diálogo birregional sobre las políticas fiscales, lo que se espera dé lugar a una mejor redistribución de la renta y de la riqueza. Desde 2008, se han celebrado dos foros de alto nivel UE-ALC sobre políticas fiscales, que han proporcionado una plataforma para compartir experiencias y demostrar el impacto concreto de la cooperación de la Comisión en este campo. Por ejemplo, Uruguay reformó en 2007 su sistema impositivo, con apoyo de la Comisión, lo que ha generado un aumento de los ingresos y ha permitido a la vez un aumento sustancial de los gastos sociales.*

Pero el déficit de cohesión social es tan grande en ALC que hace difícil pensar que pueda alcanzarse un crecimiento económico sostenible, incluso que pueda mantenerse un sistema político democrático. La lucha por la cohesión social está siendo asumida como un reto para quienes quieren que el Estado, debilitado por las políticas neoliberales, se recupere o se introduzca en áreas en las que nunca estuvo presente en muchos países sudamericanos, como en los servicios públicos de protección social.

La crisis económica y su desenlace está afectando a toda ALC, si bien de manera desigual según los países, algunos de los cuales muestran signos de recuperación evidentes. Pero las cifras de pobreza y de desempleo, incluso donde han hecho mayores esfuerzos, están aun muy lejos de ser satisfactorias. Según datos de 2007 de la CEPAL<sup>15</sup> más de la mitad de los 500 millones de habitantes de América Latina y el Caribe están en situación de pobreza y 80 millones en la indigencia.

---

<sup>15</sup> La CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas y su sede está en Santiago de Chile.

Hay una novedad en la Comunicación de la Comisión Europea que es la puesta en marcha de un Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) *para dar un mayor impulso a la integración regional y convertirlo en una herramienta efectiva para estimular el desarrollo sostenible y el crecimiento (...) mediante iniciativas y proyectos conjuntos en los que participen el sector público, el sector privado y las instituciones financieras.*

Pero el aporte directo del presupuesto comunitario será solo de 100 millones de euros hasta 2013, aunque se propone que estas subvenciones del MIAL sirvan de palanca para sumar otros recursos de las instituciones financieras y de los Estados miembros. Más allá de las limitaciones financieras, la CES considera positiva la creación del MIAL que responde a demandas de algunos de los socios (como Nicaragua en las negociaciones del AdA) y de algunas organizaciones de la sociedad civil, como la propia CES, que junto a la CSA (Confederación Sindical de las Américas) están elaborando una propuesta sobre fondos de cohesión para ALC basada en la experiencia europea, contando con estudios técnicos elaborados por prestigiosos institutos, como la Fundación Alternativas.

En cuanto a la inmigración, que es uno de los problemas candentes entre la UE y muchos países de ALC, la Comunicación señala que *la migración debe gestionarse correctamente para que beneficie a todos los países y a los propios emigrantes, respetando plenamente los derechos humanos.* La Comisión Europea elude mencionar a la directiva de retorno y su manifiesta contradicción con esas afirmaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes, también recogidas de forma muy clara en la última Cumbre de Lima. La Comunicación también habla de la apertura, en junio de 2009, de un *diálogo estructurado y completo sobre inmigración*, y la CES ha reclamado a la Comisión su participación en el mismo.

Se detecta un cambio en relación a Cuba, al proponerse el restablecimiento de la cooperación al desarrollo y la apertura de un diálogo político UE-Cuba. Parece que las visitas a la isla del comisario de desarrollo Louis Michel y los requerimientos del gobierno español han llevado a la Comisión a revisar la política hacia Cuba, único país no desarrollado al que la UE negaba la ayuda comunitaria en base a las limitaciones a los derechos humanos, que aún siendo ciertas no son mayores que las de la gran mayoría de países del Convenio UE-ACP.

Por último hay que destacar el anuncio de la puesta en marcha de la Fundación UE-ALC (EUrocLIMA), decidida en la Cumbre de Lima, para el impulso

de la asociación birregional. Es una iniciativa positiva en la que esperamos se implique a la sociedad civil.

## HACIA LA CUMBRE DE MADRID. PROPUESTAS SINDICALES

Entre los eventos paralelos que se celebrarán en torno a la VI Cumbre de Jefes de Estado UE-ALC en España, la V Cumbre Sindical<sup>16</sup> se desarrollará los días 4 y 5 de mayo. Será convocada por la CSI, la CSA y la CES y contará con el apoyo de las centrales españolas CCOO, UGT y USO. La Cumbre Sindical ha sido aceptada por la Comisión europea como un evento preparatorio de la Cumbre de gobiernos y es de esperar que tanto el gobierno español como la Comisión tengan hacia la Cumbre sindical el mismo tratamiento institucional que hacia la Cumbre empresarial, algo que no ocurrió en algunas citas anteriores. Y, más allá de la consideración formal, esperemos que los Jefes de Estado y de Gobierno tengan en cuenta las propuestas de los trabajadores.

Aunque las organizaciones sindicales aún no han elaborado las propuestas que deberán incluirse en el Llamamiento a los Jefes de Estado, sí pueden avanzarse algunos puntos que se desprenden de acuerdos que ya han sido tomados por el movimiento sindical de ambas regiones. También se ha acordado, y ello es una novedad en relación a anteriores Cumbres, que dicho Llamamiento será presentado en un Acto Sindical público durante los mismos días de la cita de los Jefes de Estado, es decir en torno al 17 de mayo.

El Plan de Trabajo CES-CSA (aprobado en noviembre de 2008 y revisado en mayo de 2009), que establece la coordinación sindical para las relaciones UE-ALC, recordaba los compromisos sociales adquiridos por los gobiernos en Lima y de los que habría que pedir cuentas en Madrid, entre otros:

- Promover la creación de trabajo decente, el aumento del empleo y el establecimiento de programas de formación laboral.
- Destinar los medios necesarios para fortalecer o, cuando sea necesario, promover reformas de los sistemas de protección social.
- Estimular la participación de las autoridades competentes y de todos los actores relevantes, entre ellos la sociedad civil, en redes ALC-UE para la

---

<sup>16</sup> La diferente numeración se debe a que en 1999 durante la Cumbre gubernamental de Río se celebró un seminario sindical pero sin «rango» de Cumbre Sindical.

transferencia de conocimientos y el intercambio de información en materia de políticas sociales.

- Desarrollar políticas laborales y de empleo más efectivas, a través del diálogo social y la cooperación de los gobiernos, empleadores y trabajadores, y la implementación de la responsabilidad social de las empresas y el respeto de los derechos de los trabajadores, incluyendo la negociación colectiva, con miras a generar trabajo decente, digno y productivo para todos.
- Fortalecimiento de programas de capacitación para actores políticos y sociales.

También en relación a las empresas multinacionales, el Plan de Trabajo reivindicaba:

- el compromiso de respetar las Directrices de la OCDE sobre Empresas Multinacionales, la Declaración Tripartita de la OIT sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social, el Protocolo de Kyoto y otros acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y las convenciones sobre derechos humanos en general.

Ante las negociaciones en curso, sin duda el movimiento sindical volverá a reclamar la inclusión de los derechos de los trabajadores en los Acuerdos. Es importante que la Comisión y el gobierno español exijan que en la Declaración Final se plasme el compromiso de la inclusión de los derechos socio-laborales en los futuros Acuerdos y una fórmula de seguimiento de su cumplimiento, con participación sindical. Asimismo, deben exigir la reapertura de los acuerdos con Chile y México para dotarlos de esos contenidos, tal y como reclamó el último Foro de diálogo social UE-México.

La Cumbre de Madrid es una gran oportunidad para reconducir el proceso de Río, orientándolo hacia una relación entre iguales donde de verdad se den pasos para reducir las asimetrías entre las dos regiones y donde los derechos sociales sean por fin asumidos por los gobernantes. Además de la Comisión Europea y particularmente del nuevo Alto Representante para la política Exterior y de Seguridad Común, el gobierno español tendrá ocasión de aprovechar sus excelentes relaciones con la mayoría de los países de ALC para sacar adelante una cumbre que cumpla adecuadamente con las expectativas creadas.



**Alejandra Ortega**

Proceso de Barcelona:  
Unión por el Mediterráneo



*Pradera holandesa, hacia 1877. Carlos de Haes.*

---

*Las consecuencias de la crisis económica internacional sobre la situación social en el mundo, y en particular en los países de la ribera mediterránea, plantean difíciles desafíos para la puesta en marcha de los objetivos ya previstos en parte por el proceso de Barcelona y aquéllos que ocupan a la Unión por el Mediterráneo (UPM). La Confederación Sindical Internacional (CSI) analizaba en julio de 2009 las consecuencias en los países árabes del ámbito mediterráneo por su grado de interdependencia con la economía internacional. Cabe preguntarse qué papel pueden jugar los agentes sociales y las organizaciones sindicales de ambos lados del Mediterráneo en el nuevo contexto de la UPM, cuya reactivación constituye una de las prioridades de la Presidencia española de la UE.*

## GÉNESIS DEL PROCESO DE BARCELONA: UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO, PROS Y CONTRAS

**C**UANDO se anuncia en Toulon por parte de Nicolás Sarkozy, el 7 de febrero de 2007, un nuevo proyecto de cooperación euromediterránea, no es un hecho la unanimidad en Europa y en el Sur del Mediterráneo sobre el contenido y el enfoque del intento del presidente francés de reactivar las relaciones entre las dos orillas del Mediterráneo. Después de meses de negociación, el proyecto «Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo» fue aprobado por el Consejo Europeo de marzo de 2008 y sería oficialmente presentado en la Cumbre de París de julio de 2008, hace poco más de un año.

Inicialmente la presentación del proyecto francés provoca escepticismo o rechazo; muchos analistas se preguntan por el más allá del Proceso de Barcelona y muchas preguntas quedan en el aire y pendientes de respuesta: desde el punto de vista económico, se plantean interrogantes sobre la ampliación de las ayudas, la disposición de las empresas a aumentar sus tasas de inversión en una región considerada como inestable y falta de un marco jurídico estable. Surgen dudas sobre la efectiva aplicación en una región plagada de diversos conflictos políticos (conflicto en Israel y Palestina, Sahara, crisis en Líbano) y enfrentada a graves problemas sociales. También los analistas se cuestionan sobre la aceptación del proyecto por parte de poblaciones que no han sido previamente consultadas. En definitiva, la pregunta fundamental sobre si la Unión por el Mediterráneo estará a la altura de sus ambiciones se hace patente: se plantea si conseguirá reducir la brecha que separa las dos orillas del Mediterráneo desarrollando la prosperidad en esta zona, si conseguirá cumplir las promesas de un futuro mejor para las poblaciones jóvenes en estos países y regular los flujos de emigración hacia la Unión Europea. Interrogantes acerca de los marcos de cooperación ya existentes, como el Proceso de Barcelona o la Po-

lítica Europea de Vecindad; por qué no se habían conseguido los objetivos del Proceso de Barcelona de 1995; qué intereses tenía Francia en promover esta propuesta, si representaba un avance o un retroceso; cómo debía reaccionar España a esta propuesta, entre otros. En mayo de 2008 todavía se habla de la Unión por el Mediterráneo como una fórmula a la búsqueda de contenido, y aparece mencionada irónicamente por algunos observadores como «un Objeto Diplomático Mal Identificado».

Muchos analistas consideran que se ha vuelto a caer en el error del pasado: no estudiar las deficiencias acumuladas en el marco del Proceso de Barcelona para mejorar sus resultados, optando por crear otro instrumento comunitario que, en cierto modo, se considera que cubre las ambiciones del gobierno galo en una coyuntura política de una nueva etapa, en la que pretende obtener el protagonismo en el ámbito euromediterráneo que, según algunas opiniones, le restaba el Proceso de Barcelona. Las críticas sobre el nuevo proceso y sus contenidos se suceden y muchos consideran que el proyecto de la Unión por el Mediterráneo no supone ningún cambio en lo ya planteado en la agenda del Proceso de Barcelona, indicando que los contenidos del Proceso no contaron con la suficiente voluntad política de llevarlo a cabo.

Sarkozy defiende su proyecto justificándolo con un triple diagnóstico: un agravamiento de la marginalización del Mediterráneo en la economía mundial, la inadecuación de las políticas mediterráneas de la Unión Europea y la erosión del lugar que ocupa Francia en tanto que actor geopolítico en el Mediterráneo. Los defensores del Proceso de Barcelona, aún reconociendo no haber obtenido todos los logros previstos, hablan de avances en terrenos significativos: activación de la sociedad civil mediterránea, creación de redes, fundaciones culturales, sensibilización de los ciudadanos de la ribera norte hacia el Mediterráneo y su problemática, entre otras.

En su inicio, la Unión por el Mediterráneo provoca reacciones encontradas y sacude algunas sensibilidades en los países árabes mediterráneos y en el contexto europeo, especialmente porque el enfoque de reformas políticas que permitan alcanzar la promoción de valores democráticos no parece ser, en una primera etapa, parte de la formulación de la Unión por el Mediterráneo. En ese contexto, los actores intentan conjugar y hacer compatibles los contenidos de la Asociación Euromediterránea, la Política Europea de Vecindad y la Unión por el Mediterráneo intentando que el nuevo proyecto no aparezca como un sustituto del anterior sino como una prolongación del mismo.

PROYECTO PROCESO DE BARCELONA: UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO

**(Extracto conclusiones presentadas por Isabelle Birambaux, politóloga, en el seminario internacional sobre la Unión por el Mediterráneo y el reforzamiento del núcleo euro-mediterráneo, Madrid, mayo de 2007, Fundación Alternativas, Friedrich Ebert Stiftung):**

- Aprobado por el Consejo Europeo de 13 y 14 de marzo de 2008 y definido como una reactivación del Proceso de Barcelona, puesto en marcha en 1995. Según decisión del Consejo Europeo, la UPM se construirá a partir de proyectos concretos, a imitación de la construcción de la UE después de la 2ª Guerra Mundial con la Comunidad Europea para el Carbón y el Acero (CECA).
- Nace con aproximadamente veinte proyectos sobre la mesa, pero el gobierno galo indica que se ha de ofrecer la posibilidad de desarrollar proyectos de «manera flexible».
- Tal como fue aprobado en marzo de 2008 no sustituye al Proceso de Barcelona sino que lo prolonga. Jean Pierre Jouve, Secretario de Estado de Asuntos Europeos, indica en la ceremonia de clausura del Foro de París, el 30 de marzo de 2008, que «La UPM toma el relevo del Proceso de Barcelona: el Proceso de Barcelona no es sustituido, sino más relevado, es decir elevado a un nivel mayor, tanto su contenido, como su funcionamiento».
- Su objetivo: acercar las dos orillas del Mediterráneo con la creación antes de 2010 de una zona de libre comercio entre la Unión Europea y los países del Sur del Mediterráneo, inspirada en modelos similares como la NAFTA para América del Norte, el ASEAN en Asia, el Mercosur en América Latina, etc...
- A España le quitaba, obviamente, el protagonismo que había tenido en el Proceso de Barcelona de 1995, amenazando las iniciativas emprendidas por dicho país en el Mediterráneo. El Consejo Europeo decide por ello definir la UPM como el Barcelona +, un seguimiento del Proceso de Barcelona.
- Los detractores del Proceso de Barcelona alegan que éste no ha provocado el despegue deseado de las economías de los Países del Mediterráneo. Los defensores alegan que el Proceso de Barcelona no ha podido alcanzar sus objetivos, debido a que las fuerzas políticas de la UE se concentraron en el proceso de ampliación al Este.

Lo que resulta un hecho para cualquier interesado en conocer la Unión por el Mediterráneo, su proceso de construcción y su puesta en marcha es que el fortísimo debate político desde que el presidente francés presentara la iniciativa, la confusión, la escasa información que circuló, las contradicciones evidentes en las informaciones presentadas, han generado la sensación de caducidad de los enfoques, las informaciones y los planteamientos en un tiempo asombrosamente rápido cuando, irónicamente, la avalancha de iniciativas, propuestas, análisis y debates, ha sido numerosísima en tan corto período. La literatura vertida sobre la Unión por el Mediterráneo es extraordinaria y el proyecto francés consiguió enervar, interesar e inquietar a un mismo tiempo a los países europeos y del ámbito del sur del Mediterráneo.

La Unión por el Mediterráneo se encontró abocada, desde su nacimiento, a reajustar sus contenidos tras las críticas que desde muchos ámbitos de análisis se hicieron a la desmedida ambición francesa de reafirmar su liderazgo en Europa en el marco de la cooperación euromediterránea. En algunos medios se le reconoce a aquélla casi un único mérito: haber reavivado el debate sobre las cuestiones mediterráneas y haber proporcionado en la agenda política un lugar tan destacado para el ámbito mediterráneo.

ALGUNAS PREGUNTAS PARA COMPRENDER LA UNIÓN  
POR EL MEDITERRÁNEO

**(Extracto presentado por Eduard Soler i Lecha en el seminario internacional sobre la Unión por el Mediterráneo y el reforzamiento del núcleo euro-mediterráneo, Madrid, mayo de 2007, Fundación Alternativas, Friedrich Ebert Stiftung):**

- **¿Qué es la Unión por el Mediterráneo?:** proyecto francés con vocación de reconfigurar la política exterior, y concretamente la política árabe de Francia, con el objetivo de revitalizar la cooperación en el Mediterráneo y conseguir los objetivos de paz, desarrollo y entendimiento humano que no se habían satisfecho en el proceso de Barcelona.
- A partir del 13 de marzo de 2008 y por las presiones de diferentes actores, estamos ante una propuesta francesa asumida por la Unión Europea como un marco de cooperación multilateral y flexible, para complementar el marco del Proceso de Barcelona y la Política Europea de Vecindad.
- **¿Quién y cómo está impulsando la UPM?:** hasta marzo de 2008, monopolio casi absoluto por parte de Francia, un equipo entre el Elíseo y el Ministerio de Asuntos Exteriores, con el consejero de Nicolás Sarkozy y los embajadores Alain Le Roy y Jacques Huntzinger. Tras el 13 de marzo se encargó a la Comisión Europea que hiciera propuestas sobre cómo articular esta nueva dimensión de las relaciones euro-mediterráneas.

Desde casi todos los ámbitos se insiste en que se necesita una renovación del proyecto en el Mediterráneo, con políticas y planes bien definidos y rigurosos, una financiación suficiente y un control estricto de esa financiación y, por supuesto, una implicación de la sociedad civil en los procesos. Se insiste también en que se deben conservar las bases y el trabajo desarrollado en el marco del anterior Proceso de Barcelona.

Las perspectivas más optimistas valoran la dinámica de contactos desde finales de 2007 y principios de 2008 dentro de la Unión Europea y con los socios del Sur; el acomodo de la idea de la Unión por el Mediterráneo en las estructuras comunitarias y del Proceso de Barcelona; el sistema de Cumbres de la Unión por el Mediterráneo que puede fijar las prioridades, los recursos y los resultados

obtenidos; los grandes proyectos de vertebración regional; el sistema de copresidencias, la creación de un Secretariado Permanente en Barcelona en 2009. Todo ello es considerado también un avance notable después de una relativa parálisis de los procesos anteriores.

Como sea, la génesis de la Unión por el Mediterráneo y un cierto carácter ambivalente de la naturaleza de la misma han colocado elementos estratégicos en el centro de las agendas mediterráneas, que no terminan de encajar en una situación política extremadamente más compleja en el Mediterráneo de aquélla de 1995 y el Proceso de Barcelona. Los acontecimientos últimos en la Franja de Gaza dieron también al traste con la agenda inicial de la Unión por el Mediterráneo y su corta trayectoria, y las reacciones de los gobiernos ante el proyecto se han ido matizando, calando lentamente en el Mediterráneo la idea de que todos los Estados miembros deberían ser partícipes del desarrollo del proyecto de la UPM, superando algunas de las críticas y reticencias de los primeros tiempos. Aunque cuando las dudas surgen en torno a la capacidad de la Unión Europea para superar una crisis endémica que traspasa todos los ámbitos, es lógico preguntarse también por su capacidad para dotar de contenido y trayectoria un proyecto ambicioso como es la Unión por el Mediterráneo.

Aún así, la designación de Barcelona como sede del Secretariado Permanente de la Unión por el Mediterráneo y la proximidad de la Presidencia española reabren las expectativas de reactivación de dinámicas en el ámbito mediterráneo. En este proceso, el Secretariado se ha dotado de una estructura institucional y de un programa de trabajo especialmente intenso en el año 2009, para poner en marcha los mecanismos del Secretariado. En la declaración de los ministros de Asuntos Exteriores de la UPM en Marsella, en noviembre de 2008, se dota a la sede del Secretariado de un estatuto autónomo, personalidad jurídica e inmunidad y se acuerda que la figura del secretario general recaiga en un país del sur, la distribución de las cinco subsecretarías generales, qué país o países deben copresidir la UPM y cuál debe ser la participación de la Liga Árabe en el proceso de discusión y toma de decisiones. Instalada físicamente en el Palacio de Pedralbes, tiene esencialmente unas funciones de carácter técnico para el impulso de los proyectos mediterráneos. Las cinco subsecretarías generales corresponderán a Israel, Palestina y tres países de la UE (Malta, Italia y Grecia) y se decide, sobre la co-presidencia de la UPM, una rotación bianual y que conviva en el lado europeo con la semestral de turno de la Unión Europea. Cuando España sea presidencia comunitaria en 2010 tendrá que compartir la presidencia de la UPM con los co-presidentes francés y egipcio. De los grandes

ejes de la presidencia española y en el tercer apartado de refuerzo de la UE como actor global, se destaca la dimensión mediterránea: UPM, Oriente Medio, Turquía y Marruecos.

Una de las citas de mayor relevancia en el período de la presidencia española de la Unión Europea será la correspondiente a la Unión por el Mediterráneo, que constituye una de las prioridades del gobierno español. Esta cita de jefes de Estado y de gobierno de los 43 países de la Unión por el Mediterráneo (UPM) tendrá lugar en Barcelona en junio de 2010.

#### REDES DE LA SOCIEDAD CIVIL EUROMEDITERRÁNEA: SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO

En noviembre de 2008, hace ahora un año, se reúnen en Marsella los 250 representantes de organizaciones de la sociedad civil del norte y del sur del Mediterráneo que integran la Plataforma Euromed No-Gubernamental, recogiendo en su Declaración Final que reafirman con fuerza su adhesión al Partenariado Euromediterráneo proclamado en Barcelona en 1995. En dicha declaración se afirma que la creación del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo ha suscitado debates e interrogantes que quedan traducidos en la perplejidad y las inquietudes de los participantes en el Foro Civil Euromed de Marsella sobre los objetivos, las modalidades de gobernanza y los riesgos que puede generar este nuevo instrumento del Partenariado.

La Declaración Final llama al reconocimiento, por parte de todos los países miembros del Partenariado y la entonces naciente Unión por el Mediterráneo, del respeto de la libertad de asociación, de sindicación, independencia y autonomía de la sociedad civil.

En la conclusión del Foro Civil de Marsella, en la que la Unión por el Mediterráneo queda mencionada de manera tangencial, se refleja la perplejidad y la inquietud que no hace más de un año generaba la UPM en las manifestaciones de la sociedad civil, y es una muestra de la poca implicación de las redes de la sociedad civil euromediterránea y de su escepticismo frente al proyecto impulsado por el gobierno francés. Después del ataque a Gaza, y una vez que la agenda de la Unión por el Mediterráneo vuelve a activarse, cabe esperar una mayor implicación de las sociedades civiles mediterráneas en el proceso.

Es pronto aún para analizar si los representantes de las organizaciones de las sociedades mediterráneas, convocados en Asamblea General para diciembre de 2009 en Estambul, habrán considerado algunos avances en las propuestas que se hicieron en Marsella en cuanto a la movilidad de los ciudadanos entre las dos orillas, la ratificación de las convenciones internacionales por parte de los países del Partenariado Euromediterráneo, el respeto a las libertades, a la protección de los refugiados e inmigrantes, a los indicadores de evaluación de las políticas de género en los planes de acción europeos, a su exigencia de anular las disposiciones contrarias a la igualdad de género en los acuerdos bilaterales, a garantizar los derechos universales de las mujeres migrantes, los estatutos jurídicos que permitan el derecho a la reagrupación familiar y a la protección contra todas las formas de violencia y trato, la lucha contra la discriminación, sexismo, racismo, la integración en el partenariado euromediterráneo que incluya la movilidad de los jóvenes, la renovación de los sistemas educativos, la mejora de las condiciones de vida de todos los mediterráneos, el respeto al medio ambiente, a las fuentes de recursos naturales, la lucha contra la pobreza.

Tras el Foro Civil Euromed de 2008, que llevó por título «Circular y vivir juntos en el espacio Euromed», y la próxima Asamblea General de la Plataforma Civil Euromediterránea, se habrán de revisar todas estas cuestiones en un posible nuevo Foro Civil para 2010, cuya fecha no está determinada aún y que, con toda probabilidad, podría celebrarse en España en el marco de la Presidencia española y con el fondo de la Unión por el Mediterráneo. Será el momento de analizar los avances o retrocesos y el grado de adhesión de las sociedades civiles y sus representantes al engranaje de la Unión por el Mediterráneo.

En ese tiempo, la representación española en el ámbito de la sociedad civil euromediterránea se ha organizado también en torno al Encuentro Civil Euromediterráneo y trabaja activamente en el intento de recuperar el pulso en los ámbitos de nueva creación, y en la participación efectiva en los foros y asambleas propuestos en el ámbito del Mediterráneo.

Las organizaciones sociales que han prestado atención a la evolución del Proceso de Barcelona a lo largo de sus nueve años —en algunos casos organizadas previamente en redes sectoriales de ámbito euromediterráneo como las asociaciones ambientalistas y de derechos humanos, las organizaciones de jóvenes y de mujeres, los sindicatos o las iniciativas de economía social— se percatan de la necesidad de crear una estructura estable que sea capaz de recoger las diferentes agendas sectoriales y nacionales y estructurar una agenda

común. El resultado de esta iniciativa se formalizó en una estructura estable y representativa de la sociedad civil, que agrupa a una veintena de organizaciones que trabajan con la realidad mediterránea. Queda también por ver cómo lograrán integrarse en el nuevo marco de la Unión por el Mediterráneo las propuestas del próximo Encuentro Civil Euromed, que recogen la herencia de las organizaciones que observaron de cerca el Proceso de Barcelona.

#### FORO SINDICAL EUROMED EN EL CONTEXTO DE LA UNIÓN POR EL MEDITERRÁNEO (UPM)

En abril de 1999, en Stuttgart, en vísperas de la Cumbre ministerial, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), con el apoyo de la Confederación Internacional de Sindicatos Árabes (CISA) y la Unión Sindical de los Trabajadores del Magreb Árabe (USTMA), crearon el Foro Sindical Euromed. El FSE se planteaba dos objetivos estratégicos: fortalecer la cooperación sindical y contribuir a desarrollar la dimensión social de la Asociación Euromediterránea, adoptando posiciones comunes ante las instituciones comunitarias y los gobiernos nacionales.

El FSE ha reiterado en numerosas ocasiones el desequilibrio del proceso de Barcelona, centrado en la liberalización comercial y las reformas económicas pero con medidas ausentes en materia de empleo, la dimensión social y la participación de los agentes sociales.

Sin embargo, y a lo largo de los años, se han hecho visibles varias de las debilidades del Foro Sindical Euromed que, siendo una experiencia singular en el área mediterránea, no ha podido conseguir algunos de los objetivos previstos, llegando en 2009 a una paralización casi absoluta de su actividad después de la celebración de su último comité de coordinación el pasado mayo en Nouackchott (Mauritania). A ello han contribuido elementos que se mencionaron en etapas anteriores, como que los sindicatos europeos muestran un interés desigual por la ribera sur de la Unión Europea y las consecuencias de la Asociación Euromediterránea en los países ribereños, siendo los europeos meridionales los más activos en esta experiencia. Por otra parte, la Confederación Europea de Sindicatos no tiene, hoy por hoy, un interlocutor equivalente en la ribera sur. No existe en los países árabes mediterráneos una coordinación paralela a la de los socios europeos, lo que siempre ha dificultado la puesta en marcha de acciones e inicia-

tivas comunes quedando relegadas aquéllas, en numerosas ocasiones, a las relaciones bilaterales.

El FSE no consiguió en momentos anteriores la integración de las centrales sindicales más representativas ni logró reflejar el pluralismo existente en la región. Sus actividades han tenido poca visibilidad externa, priorizando la cohesión y el avance en los debates internos. También el conflicto árabe-israelí supuso una traba importante en los trabajos de cohesión del Foro Sindical Euromed, negándose las organizaciones árabes, desde el inicio de la segunda Intifada en septiembre de 2000, a participar en actividades conjuntas con su homóloga israelí Histadrut.

La propia naturaleza y estructura del Foro Sindical Euromed, a pesar de reconocer algunos pasos importantes en su actividad y siendo una de las pocas redes civiles euromed consolidadas, han contribuido a su debilitamiento en los últimos tiempos y a una paralización evidente en la toma de iniciativas comunes. Así lo expresó la declaración final del último comité de coordinación del Foro Sindical Euromed, en el momento en que los siguientes pasos a dar deberían tener una dimensión de mayor calado político. Como en tiempos anteriores, el Foro debería estar abordando a los gobiernos y a las instituciones de la Unión Europea, de la misma forma que la Confederación Europea de Sindicatos actúa para los asuntos europeos. Debería estar definiendo su papel en el nuevo marco de la Unión por el Mediterráneo, asegurando la continuidad del Proceso de Barcelona y contribuyendo desde el mundo del trabajo y desde la sociedad civil al diálogo en el Mediterráneo, aunque no se ha logrado aún reestructurar este Foro de manera que se trate de un espacio efectivo, en lo sindical, para el Mediterráneo y, paulatinamente, su actividad ha ido decayendo hasta quedarse prácticamente en punto muerto.

En el año 2009, las organizaciones implicadas en el FSE han planteado abiertamente la necesaria reforma del Foro para poder gestionar su espacio en el nuevo contexto de la Unión por el Mediterráneo y elaborar propuestas en una encrucijada de vital importancia. Habrá que esperar un tiempo para ver si se logra recomponer un nuevo Foro Sindical Euromediterráneo que, inspirado en algunos de los elementos que crearon el anterior, se dote de mayor agilidad, una estructura flexible y una capacidad de elaborar y crear propuestas.

Conviene, sin embargo, no olvidar que la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Foro Sindical Euromed participaron, en noviembre de 2008 en

Marrakech, en la primera conferencia ministerial euro-mediterránea sobre el empleo y el trabajo después de trece años de la puesta en marcha del Proceso de Barcelona. La CES recibió con satisfacción la adopción de un marco de acción que tomaba en cuenta la perspectiva de la dimensión social del proyecto euromediterráneo y que prevé la creación de un Foro de diálogo social Euromed (conclusión 25 de la primera reunión Euro-Mediterránea de ministros de Trabajo y Empleo en el marco del Proceso de Barcelona: Unión por el Mediterráneo). El Foro Sindical Euromed había sido consultado previamente a la conferencia.

La Conferencia de Marrakech ha señalado la importancia que el diálogo social debería jugar en la gestión del cambio socio-económico en la región euro-mediterránea. Para conseguir esto, decide poner en marcha una estructura de consulta específica para los socios. Los presentes en la reunión consideraron también que el concepto de «Unión por el Mediterráneo» había sido definido en los contenidos de dicha conferencia. La CES valora que, por primera vez después del inicio del proceso de Barcelona, es posible una política social duradera y coherente, y afirma que la CES y el Foro Sindical Euromed harán un esfuerzo para utilizar el «Foro de diálogo social» como elemento motor, respondiendo así a una antigua demanda del Foro Sindical desde su creación en 1999. La conferencia de Marrakech, bajo la co-presidencia francesa y egipcia, ofreció un espacio formal de consulta para los agentes sociales de las dos orillas.

En ese marco, y vista la fragilidad del proceso y el difícil comienzo de la Unión por el Mediterráneo, el Foro Sindical Euromed se centra en unos objetivos realistas que deben darle una perspectiva estratégica: insistir en la necesidad de incluir de manera constante las conferencias de ministros de trabajo en el desarrollo del proceso; obtener el reconocimiento formal, en la declaración final de la conferencia, del derecho de las organizaciones de agentes sociales de ser escuchadas y consultadas en todas las cuestiones que les preocupan; sentar las bases en Marrakech para poner en marcha un espacio de consulta para las organizaciones de agentes sociales, como un instrumento reconocido de consultas gestionado por las organizaciones sociales representativas (BusinnesEurope/ BusinessMed y Foro Sindical-CES).

El Foro Sindical Euromed indica en ese marco que es evidente que no hay todavía un acercamiento de las organizaciones patronales de las dos orillas; se sugiere la creación de una «plataforma de agentes sociales Euromed» con el fin de crear un instrumento de consulta bilateral y de instaurar de una manera institucional el método de diálogo social en la estructura de la Unión por el Medite-

rráneo, considerando que el espacio de Marrakech ofrece la ocasión de dialogar con los representantes de las organizaciones patronales sobre este asunto.

También hay que señalar que el FSE ha podido establecer un seguimiento durante la génesis de la Unión por el Mediterráneo de la presidencia francesa, informando a sus miembros de que los agentes sociales se verían implicados de una manera formal en el marco de sus proyectos de modo global, regional, nacional y local.

A finales de 2009 se están trabajando propuestas concretas de adaptación de la estructura del Foro Sindical, para lograr los objetivos que se plantean en el próximo período. La urgencia de la reestructuración interna del Foro Sindical es evidente: el nuevo marco de la Unión por el Mediterráneo, los resultados positivos de la Conferencia de Marrakech, la instalación efectiva del Secretariado Permanente de la UPM en Barcelona y la proximidad de la Presidencia española hacen pensar que el Foro Sindical Euromediterráneo puede convertirse en un motor imprescindible y en un espacio de diálogo único en el Mediterráneo del que, en ningún caso, el ámbito sindical euromediterráneo puede ni debe prescindir. Es obligación de todos lograr reactivar un nuevo espacio que esté acorde al nuevo espacio político de la Unión por el Mediterráneo y se convierta en un interlocutor válido en los próximos tiempos, que logre renovar y asegurar los logros que sí ha llegado a alcanzar en su anterior etapa.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CONFEDERACIÓN SINDICAL DE COMISIONES OBRERAS: *Cuadernos internacionales de información sindical n° 34: La dimensión social de la Asociación Euromediterránea: un enfoque sindical*. Madrid, 2003.

— (2009): *Informe de la Secretaría de Acción Sindical Internacional sobre Comité Foro Sindical Euromed 2009*, Madrid.

CONFEDERACIÓN SINDICAL INTERNACIONAL (CSI): *Los efectos de la crisis económica internacional en los países árabes mediterráneos* (3ª reunión de organizaciones sindicales en los países árabes y Medio Oriente). Bruselas, 2009.

FORO CIVIL EUROMED: Declaración final, *Circular y vivir juntos en el espacio Euromed*, noviembre 2008, Marsella.

FORO SINDICAL EUROMED:

— (2008, 2009) Comités de coordinación de París, Nouackchott.

- (2008, 2009) Informes de actividad.
  - (2008) Informe Conferencia de Ministros de Trabajo de la Unión por el Mediterráneo.
- FUNDACIÓN RAFAEL CAMPALANS y FRIEDRICH EBERT: *¿Del proceso de Barcelona a la Unión Euromediterránea?* Barcelona, 2008.
- FUNDACIÓN FRIEDRICH EBERT Y ALTERNATIVAS: *Actas seminario internacional sobre la Unión por el Mediterráneo y el reforzamiento del núcleo euromediterráneo.* Madrid, 2007.
- IEMED, FUNDACIÓN CIDOB: *L'année 2005 dans l'espace euroméditerranéen.* Barcelona, 2006.
- IEMED: *Actas del seminario Marruecos y la Unión Europea, hacia un estatuto avanzado en la Asociación Euromediterránea.* Barcelona, 2007.
- LANNON, E. y MARTÍN, I: *Informe de avance sobre la Asociación Euromediterránea. Encuesta de expertos y actores sobre la Asociación Euromediterránea.* IEMED, 2009.
- PROCESO DE BARCELONA: Unión por el Mediterráneo: *Conclusiones de la primera conferencia euromediterránea de Ministros de Trabajo y Empleo.* Marrakech, 9 y 10 de noviembre de 2008.

**Laura Martín**

El desafío del cambio climático:  
la transformación de Europa en un mundo  
cambiante



*Picos de Europa, hacia 1874. Carlos de Haes.*

---

*La Unión Europea ha desarrollado un papel de liderazgo en las negociaciones de Naciones Unidas sobre el clima. Ha sabido ofrecer un modelo europeo relativamente coordinado, con vocación global y de futuro, siendo pionera también en la puesta en marcha de algunas medidas internas necesarias para el cambio. Han sido pequeños pasos en la buena dirección, aunque con una dimensión mucho menor de la requerida.*

*Las organizaciones sindicales europeas deberían considerar su participación en la definición del nuevo modelo productivo como una de las prioridades de su acción y este hecho probablemente marcará el futuro mismo de estas organizaciones. Dicha participación garantizará, además, que ese nuevo modelo productivo sea más justo, más igualitario, más democrático, más transparente y más regulado. Y aunque la gestión de la transición será difícil, si hay algún sitio en el mundo donde los trabajadores pueden presentar propuestas que presionen hacia la justicia de la transición, ese sitio es Europa; el reto está, en primer lugar, aquí.*

**N**O es posible imaginar el futuro en Europa, ni en ningún sitio, sin tener en cuenta la dimensión de la crisis climática. El fenómeno del cambio de nuestro clima marcará y definirá este nuevo siglo. Las profundas transformaciones que estamos obligados a impulsar para combatirlo son de una radicalidad tal que se convertirán sin duda en la siguiente revolución productiva (industrial y no industrial).

Nuestro sistema productivo tiene que cambiar para mantener las alteraciones climáticas en unos niveles «manejables», y según nos avisan los científicos esto es un reto enorme, pero además debe anticipar otros aspectos de la crisis ecológica, superar la tensión entre evidente finitud de recursos y crecientes demandas. La siguiente revolución productiva es ya la revolución hacia una economía baja en el uso de recursos y, por consiguiente, baja en carbono.

Además, el cambio deberá ser acordado y articulado globalmente. Aunque hoy vivimos divididos en muchos sentidos, estamos separados por enormes brechas de riqueza y además, con frecuencia, las identidades religiosas, culturales y étnicas enfatizan estas diferencias, el cambio climático es un potente recordatorio de aquello que compartimos: el planeta Tierra. Todos compartimos la misma atmósfera y sólo tenemos una. La interdependencia ecológica es un hecho.

#### CARÁCTER GLOBAL DEL CAMBIO CLIMÁTICO: EUROPA EN UN MUNDO CAMBIANTE

Europa y la ciudadanía europea tienen que definir un futuro diferente, empezando por una economía baja en emisiones de carbono, y la correspondiente transición; pero no pueden hacerlo sin tener el sistema global como referencia.

La producción y el consumo de bienes o de energía en Europa y las emisiones que esta producción y consumo generan tiene consecuencias para todos los habitantes de la Tierra: para las comunidades de Bangladesh, del Caribe y de las islas del Pacífico, para los campesinos de Tanzania y de Nepal... Las actividades europeas afectarán a todos los países; las actividades de los otros afectarán a Europa de igual modo. Para bien o para mal, enfrentar este problema supone la globalidad de las soluciones como pre-requisito.

Por ello, los objetivos de descarbonización de la Unión Europea deben estar marcados por su participación en el problema global, su contribución al total de gases de efecto invernadero. La UE tendrá que asumir su responsabilidad en la creación del problema y contribuir solidariamente a las políticas de adaptación al mismo.

El conocimiento de las causas del cambio climático y la arquitectura internacional que se ha puesto en marcha para atajarlo no deja mucho espacio a las dudas intelectuales; el único espacio que queda es la voluntad y la responsabilidad de los actores. Desde el mismo establecimiento de la Convención en 1992, en las negociaciones internacionales sobre cambio climático en el seno de Naciones Unidas, se aceptó considerar como guía para la toma de decisiones —¡oh! sorpresa— a la ciencia. El Panel Internacional de Científicos por el Cambio Climático (IPCCC por sus siglas en inglés) es la referencia para la toma de decisiones y nos informa sobre cuáles son las causas del cambio climático, cuáles son las fuentes de emisión de gases de efecto invernadero, dónde se encuentran, en qué sectores y en qué países. Además, en la cumbre de Bali del 2007, los Estados de la Convención de Naciones Unidas manifestaron un compromiso renovado con la ciencia, al aceptar que las conclusiones del Cuarto Informe de Evaluación del IPCC marcaran otra vez los objetivos políticos a cumplir. La originalidad y la mejora evidente que supone que la ciencia guíe el proceso, en comparación con cualquier otro de los procesos importantes de negociación internacional, no deben ser desestimadas por ya conocidas.

Gracias a los científicos del IPCC sabemos que si queremos poder manejar el cambio climático sin poner en riesgo las sociedades tal y como las conocemos, no deberíamos superar los dos grados centígrados de aumento medio de temperaturas. Aun así, también sabemos que estos dos grados ya suponen un cambio importante, con consecuencias terribles para la vida de muchas comunidades del planeta. Más allá de este umbral, el riesgo de retrocesos en desarrollo a gran escala y de catástrofes irreversibles aumentará abruptamente. El

incremento que se ha producido ya en el último siglo es de 0,74°C y la subida se está acelerando.

Una vez clarificados los objetivos por la ciencia, los acuerdos deben regirse por principios aceptados por todos los países. Las negociaciones del clima han sido originales también en el establecimiento de principios de política internacional. El principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas es un principio clave de las negociaciones, que incorpora el principio de equidad y de las capacidades respectivas. Y es que sabemos también cuáles son las contribuciones en la emisión de CO<sub>2</sub> a la atmósfera de los diferentes países<sup>1</sup>; es decir, su responsabilidad, y cuáles son las posibilidades de reducción con las tecnologías existentes y las que pueden desarrollar; es decir, su capacidad.

Los países en desarrollo, con un 80% de la población mundial, han contribuido al 20% de las emisiones históricas desde 1750, y los menos desarrollados, con 800 millones de habitantes, han contribuido con apenas un 1% de las emisiones acumuladas.

La Unión Europea (UE 27) suponía en 2005 el 19,1% de las emisiones globales, pero de modo acumulado contribuyó durante el siglo anterior a un 27,7% del total<sup>2</sup>. Dentro de la Unión los principales emisores son Alemania, 1.001 Mt; Reino Unido, 652 Mt; Italia, con 568 Mt; Francia, 558 Mt y España, 446 Mt.

Cuando tomamos el número de toneladas per cápita, los europeos y europeos tenemos una media de 8,3, muy por debajo de los 19,8 de los Estados Unidos, pero muy por encima de las emisiones del mundo en desarrollo. Así, para la región de Asia Pacífico en general, la media es de 2,6; para América Latina, 2,4 y para un continente africano casi completamente devastado, de 1,1 toneladas per cápita. Las emisiones de un habitante de China no dejan de ser de unas 5 toneladas al año.

Si la responsabilidad está muy desigualmente repartida, el impacto del cambio climático también. De hecho, la responsabilidad y la vulnerabilidad ante los efectos del cambio climático presentan una relación inversa. El cambio climático está afectando ya, y afectará, a los más vulnerables y a los que menos respon-

---

<sup>1</sup> Los países de la Convención de Naciones Unidas para el Cambio Climático tienen que hacer un inventario de emisiones.

<sup>2</sup> WRI. World Resource Institute.

sabilidad tienen en el problema. Por ello, poner a salvo a los más vulnerables debe ser uno de los principios fundamentales en la acción de los gobiernos. Necesitamos invertir en políticas de adaptación y en gestión de desastres naturales. Los causantes del problema tienen la obligación moral de reducir urgentemente el daño y de compensar el que causan. El vergonzoso aumento que se está produciendo en la cifra total de personas hambrientas en el mundo es una de las caras más visibles: en 2009 y por primera vez en la historia hay más de mil millones de personas que sufren desnutrición<sup>3</sup>. Sabemos que el cambio climático está aumentando y aumentará las cifras de hambre en el África subsahariana, y que los riesgos climáticos desbaratan ya en la actualidad las estrategias de emergencias. Evidentemente, el impacto sobre la alimentación europea será muy diferente.

Entre 1975 y 1979 hubo menos de 50 millones de personas afectadas por desastres hidrometeorológicos. En el periodo entre 2000 y 2004, las personas afectadas fueron más de 250, unos 262 millones estimados. Un aumento superior al 500% sólo en 25 años. Las víctimas no son iguales. Las de los desastres en Europa son visibles, por ejemplo los de la ola de calor del 2005. Las víctimas de los desastres en el mundo en desarrollo son muchas veces invisibles: 18 de cada 19 víctimas de los desastres climáticos son de países en vías de desarrollo<sup>4</sup>.

¿Cómo garantizar un desarrollo limpio y compensar el daño causado? Destinando ahora los suficientes recursos a la lucha contra el cambio climático, comprometiendo ahora los recursos necesarios para que las pérdidas no sean mucho mayores. Para garantizar el derecho a la supervivencia, al desarrollo, a un desarrollo limpio por el bien de todos, también de los europeos y europeas, y la adaptación al cambio climático de los más vulnerables, diferentes organizaciones fijan los fondos anuales necesarios en 110.000 millones de Euros<sup>5</sup>. Los cálculos se basan en estimaciones de la Convención de Cambio Climático, del PNUD y de la propia Comisión Europea. Evidentemente, la financiación es uno de los temas fundamentales de la discusión en Copenhague y clave en el nuevo acuerdo multilateral.

Para centrar el debate y ayudar a los países en la toma de decisiones, diferentes organizaciones sociales y medioambientales han desarrollado el Índice de Responsabilidad y Capacidad. El cálculo de este índice tiene en cuenta

<sup>3</sup> FAO.

<sup>4</sup> PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2007-2008.

<sup>5</sup> Oxfam y Greenpeace.

el nivel de ingresos a nivel nacional, pero también su distribución interna y las emisiones correspondientes (desde 1990). Según este cálculo, la Unión Europea-27 tendría el 25,68% del total global de responsabilidad y capacidad. (España tendría un 2,08, entre el 5,47 de Alemania y el 0,35 de Portugal.)

Es completamente necesario, para garantizar la transición y el éxito de un sistema mundial, que la Unión Europea asuma el coste que marca este índice y que serían aproximadamente 35.000 millones de euros anuales. Esta es una de las demandas más importantes de los países en desarrollo y este debe ser uno de los compromisos fundamentales de la Unión Europea para garantizar un acuerdo que de otra manera no podrá darse.

No podemos confiar en que la financiación privada sea el motor del cambio. Desde la experiencia con la crisis financiera y con el propio mercado de carbono en Europa, tenemos que ser más que cautelosos con la fe en los mercados para la gestión de objetivos. El cambio deberá darse por una financiación suficiente, fundamentalmente pública, y habrá que utilizar las herramientas fiscales con la originalidad que requieren los tiempos en los que vivimos: desde tasas al CO<sub>2</sub> a una tasa Tobin. Los fondos de ayuda al cambio climático no pueden engrosar la lista de compromisos no cumplidos con el mundo en desarrollo por parte de las naciones ricas. Deben ser adicionales, previsibles, basados en contribuciones obligatorias y gestionados transparentemente por Naciones Unidas. Además, deben dirigirse a luchar contra la pobreza y la desigualdad al mismo tiempo que contra el cambio climático. Hay que hacer un buen uso de los recursos y se deben buscar las soluciones que garanticen el avance en múltiples frentes.

La responsabilidad de las economías de la Unión Europea en el problema es incontestable; la aportación europea a la construcción de sociedades bajas en carbono, adaptadas al cambio climático y que puedan gestionar dignamente los desastres que van a padecer, debe serlo también.

## LAS POLÍTICAS DE CAMBIO CLIMÁTICO COMO CONSTRUCTORAS DE EUROPA

En los últimos años las políticas medioambientales y de cambio climático han sido, quizás más que ninguna otra, constructoras de una identidad europea. Los últimos decenios han estado casi completamente perdidos para el desarrollo de

proyectos comunes, se han centrado casi exclusivamente en la entrada de nuevos socios pero no han dotado al resultado de ambición política, ni social.

Hemos vivido y seguimos viviendo en una Europa constituida por gobiernos que mayoritariamente no creen en Europa ni comparten una mínima base sobre los principios en los que debe asentarse, y con una ciudadanía que se ha alejado cada vez más de sus procesos de toma de decisiones. La credibilidad social de la Unión Europea se ha ido reduciendo: «Bruselas» se ve tan lejana y poco importante, casi accesoria, que la participación en las elecciones europeas se reduce, cayendo hasta el 44,9% de 2009.

Sin embargo, Europa ha dado sus primeros avances en la construcción de una política europea de cambio climático. Los objetivos de 20/20/20 para 2020 (20% de reducción de emisiones de CO<sub>2</sub>, 20% de reducción de consumo energético, 20% de producción energética de fuentes renovables) resultan un claro referente de la Unión y de sus Estados.

A nivel mundial, sobre todo en los últimos tiempos, la posición de liderazgo de la Unión Europea en las negociaciones del clima ha ayudado a construir un proyecto común, aunque todavía haya que realizar muchos avances. La Unión Europea ha impulsado la toma de decisiones a nivel internacional y ha constituido en su interior un verdadero laboratorio de instrumentos y políticas para las respuestas multilaterales, supranacionales. La firma de los objetivos de Kioto, y de nuevos objetivos unilaterales para avanzar en las soluciones cuando la multilateralidad no ha sido posible, el establecimiento de compromisos entre sus Estados miembro mediante un sistema de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el reparto de cuotas por sectores, el desarrollo del incipiente mercado de emisiones con su infinitud de problemas, facilitan ahora con ejemplos concretos la toma de decisiones a nivel internacional y, no nos engañemos, sitúan a Europa en una posición fortalecida frente a otras economías, que poco o nada han hecho por el cambio.

Este liderazgo de la Unión Europea no ha pasado inadvertido para su ciudadanía ni para el resto de los actores implicados en el cambio, y la verdad es que es un liderazgo difícilmente encontrable en otros aspectos de la política comunitaria. Las políticas de cambio climático pueden ser, por ello, un referente en la construcción europea; la construcción de un modelo interno y un modelo externo que ha defendido principios de equidad, justicia, democracia y multilateralismo.

Que Europa continúe liderando esta transición después de Kioto, en el nuevo acuerdo a formalizar en Copenhague; que sepa hacerlo con otros; que defienda los principios de responsabilidades comunes pero diferenciadas, el derecho al desarrollo, la justicia de las transiciones, es fundamental para Europa, porque es el espejo en el que se mirarán las generaciones futuras europeas y es también el espejo en el que mirarán a Europa las ciudadanías del resto del mundo, de las economías desarrolladas, emergentes y en desarrollo. Desgraciadamente, no tenemos señales de que este sea el espíritu negociador; de hecho, en el último año, en el marco de la recesión económica, las posiciones en esta línea han sido muy contestadas.

En un mundo globalizado, en el que las relaciones de poder están cambiando y, con ellas, la importancia del sistema europeo en el mundo actual, los gobiernos y ciudadanos de la Unión Europea tienen que conceder la importancia oportuna a la coherencia global de sus políticas y a la imagen que los otros tengan de la región, aunque sólo sea para poder mantener su credibilidad como actor internacional.

## LA GRAN TRANSFORMACIÓN EN EUROPA

Como punto de partida ventajoso, en Europa, más que en otros sitios, se tiene una básica conciencia institucional (en la mayoría de los Estados y en la mayoría de sus gobiernos, en las instituciones comunitarias, entre la más activa y propositiva de su sociedad civil) de la magnitud del cambio y de la urgencia del mismo. En Europa se han realizado algunos avances en revertir las curvas de intensidad en el uso de energía y de otros recursos. En Europa, las organizaciones medioambientales, apoyadas por algunos gobiernos aliados, han conseguido acercar la verdad científica a la población, superando poco a poco la distorsión informativa dirigida y pagada por determinadas industrias contaminantes. En el 2008, el cambio climático era para los europeos encuestados el segundo problema en importancia después de la pobreza, la falta de alimentos y de agua potable, con un 62% de la población que lo consideraba un desafío muy importante. En el año 2009 pasó como preocupación al tercer lugar, mencionado en el eurobarómetro por el 55% de la población, y superado por el miedo a una importante regresión mundial de la economía. Mucho hay que hacer, sin embargo, para explicar a los europeos las consecuencias concretas que para los patrones de producción y consumo tiene la lucha contra el cambio climático, y

mucho más para cambiar el fatalismo reinante en algunos ámbitos que nos aleja de una acción urgente.

En Europa se han impulsado las tecnologías del futuro, las energías renovables, con fondos públicos y privados, y aunque el sector está sufriendo un rápido desarrollo, en el 2006 sólo el 9,2% de las necesidades energéticas europeas se cubrían con fuentes renovables. La intensidad energética total en la Europa de los 25 ha caído a un 1,2% anual, sumando un 10% total desde el 1990 hasta el 2004, aunque el consumo total de energía aumentó en términos absolutos en un 12% para el mismo periodo.

Europa ha reducido sus emisiones en un 6,2% en 2008, en relación a las de 1990, y cuenta con los compromisos de política energética 20/20/20 antes mencionados. Pero, aunque en Europa han empezado a darse los primeros pasos en la dirección adecuada, estamos muy lejos de la magnitud que nos recomiendan los científicos para preservar nuestras sociedades del impacto del cambio climático, y más aún para prevenir futuras crisis ecológicas.

El objetivo al que tenemos que llegar es, desde estas cifras, un completo desafío. Europa tiene que reducir en más de un 80% para 2050 sus emisiones de CO<sub>2</sub> y entre un 25 y un 40% tan pronto como para 2020. Tenemos diez años para revertir decididamente las tendencias del sistema y cuarenta para cambiarlo en su totalidad, para una descarbonización casi completa. Europa tiene que descarbonizar su economía cuanto más rápido mejor. Y aunque tenemos a nuestro alcance la mayor parte de las tecnologías y herramientas que necesitamos para llevar a cabo esta transición, no debemos engañarnos: significa una revolución con dificultades importantes para revertir las poderosas inercias existentes y encontrar progresivamente soluciones inteligentes para las transformaciones en cada país, cada actividad, cada sector, cada industria y cada centro de producción.

Europa necesitará mucha más decisión, mucha más voluntad política y muchos más recursos de los que emplea en la actualidad para buscar las soluciones más adecuadas; sobre todo si nos planteamos, como resulta evidente en una óptica sindical, que las soluciones tienen que posibilitar y promover de manera clara la justicia social.

El resultado final de la transición dependerá mucho del papel que juguemos los diferentes actores. Es evidente que el cambio hacia una economía europea

baja en carbono debe darse antes o después, por la propia supervivencia de nuestro sistema. Lo que no es evidente es que ésta vaya a ser una economía más justa, más solidaria, más democrática, más transparente o más regulada.

La nueva economía europea debe ser una economía regulada por Estados e instituciones supra-estados responsables; una economía regida por derechos ambientales, derechos laborales y derechos humanos; una economía al servicio del progreso social. La internalización de los costes ambientales será un ejercicio central para ayudarnos a construir los mercados que necesita esta nueva economía.

En este camino, será fundamental dotarnos de indicadores (equidad social, eficiencia energética y de uso de recursos) que clarifiquen para todos los actores los objetivos a cumplir y que nos ayuden a medirlos en el tiempo con fiabilidad; indicadores que nos marquen el camino y que superen el sacrosanto PIB.

La sociedad europea cuenta con una sociedad civil organizada y que se está organizando cada vez más para dar respuesta a estos desafíos. La Unión Europea debe sacar partido de este capital social, implicar a la ciudadanía en la toma de decisiones y la definición de objetivos, democratizando los procesos para poder rentabilizar y multiplicar la inteligencia, la creatividad y el compromiso existente.

## LOS SINDICATOS EUROPEOS EN LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Las posiciones de la Confederación Europea de Sindicatos han acompañado también este «espíritu climático europeo». La CES lideró asimismo, en el seno de la Confederación Sindical Internacional, la toma de posiciones favorables a la lucha contra el problema y la búsqueda de soluciones. Como un reflejo de las negociaciones internacionales, estas posiciones europeas se enfrentaban al boicot de las organizaciones estadounidenses que bloquearon el apoyo a Kyoto.

En Europa, la posición de la CES no ha sido sencilla. Las organizaciones sindicales, nacidas y nucleadas alrededor de la industria pesada, altamente emisora en muchos casos, están sometidas a una fuerte presión, con una industria que opta por deslocalizar con ímpetu cada vez que tiene la ocasión, a pesar de las numerosas ayudas que recibe de los países de origen.

La elevación de los estándares medioambientales, así como los laborales, han sido y son constantemente utilizados por la industria como causa de la tendencia imparable para relocalizar la producción en países emergentes. Por supuesto, también la lucha contra el cambio climático ha sufrido un ataque frontal por parte de las empresas, que han jugado al negacionismo, a la guerra de cifras y al fatalismo: no se puede actuar como se recomienda, y por supuesto, no se puede actuar tan rápido como se recomienda. Las organizaciones sindicales han sido un objetivo también de estas campañas. La percepción, por parte de los trabajadores y trabajadoras, de las medidas contra el cambio climático como una amenaza para sus empleos, ha favorecido la falta de acción en algunos casos.

Sin embargo, las organizaciones europeas han conseguido situar por delante el interés general, el futuro de sus ciudadanos y ciudadanas y del mundo en general, en el diseño de sus políticas, aunque es cierto que no han estado exentas de numerosas dificultades y contradicciones, cuando se trasladaba la discusión al ámbito nacional, sectorial y local.

Es asimismo destacable que en el último año, probablemente debido a la irrupción de la crisis económica y también a la madurez relativa de algunos sectores económicos que responden a la crisis ecológica, la agenda laboral del cambio climático y de la crisis ecológica se ha hecho mucho más visible.

En Europa y en el resto del mundo, se han producido estudios, informes y comunicaciones relacionados con los llamados «empleos verdes». La misma CES fue pionera en la elaboración de un estudio sobre el impacto del cambio climático en los empleos, que contó con la colaboración de ISTAS-CCOO. Desde las organizaciones medioambientales la nueva agenda de trabajo se ha recibido con mucho interés: supone ponerle cara —y casco— al futuro, visualizar los trabajadores y trabajadoras de la nueva economía, positivizar el cambio y reforzar una variable económica que resulta importantísima para la toma de decisiones.

Superando algunas simplificaciones que han traído estos análisis de «empleos verdes», y la necesidad urgente de profundizar en los empleos que se pierden, en la calidad de los que se generan y en los modelos de transición aceptables, para las organizaciones sindicales la ventaja es evidente: en pocas ocasiones sus temas de trabajo son tan buscados por otros, tan investigados por otros, lo que supone de partida una ventaja en la disponibilidad de información con la que elaborar la agenda sindical. Hoy, cuando se trata de definir el nuevo modelo pro-

ductivo, la tercera revolución industrial, las organizaciones sindicales tienen su espacio ganado desde el comienzo, la tarea en frente es sin embargo, enorme.

Este hecho ha venido dado en buena medida por la credibilidad de diferentes organizaciones sindicales, europeas y no europeas, de las organizaciones sindicales internacionales (la CES, la CSI) y también de grupos de trabajo como el mío propio en Sustainlabour, que han sabido visualizar un mensaje de cambio, evidentemente con condiciones. La posición de la CES en la defensa de una agenda climática ambiciosa no debe menospreciarse en este sentido. Su compromiso ha sido fundamental para situar al movimiento sindical como un interlocutor necesario e interesante, y ha sido determinante para construir la posición global del movimiento sindical internacional, articulada en los últimos años por la CSI. Esta posición sindical ha conseguido superar con brillantez muchas dificultades y contradicciones y presentar ante los gobiernos que van a discutir en Copenhague una propuesta coherente, global, justa y que define en grandes líneas, tanto el futuro por el que queremos trabajar como la gestión de la transición que nos acerca al mismo.

La crisis actual agrava intensamente las tendencias industriales en Europa y supone cada día una importante pérdida de empleos. Una vez que los gobiernos empiezan a considerar que la crisis económica está casi superada y que los planes de estímulo no son ya tan necesarios, sólo nos queda la agenda medioambiental como motor que llame a la revisión de las políticas económicas y que suponga una oportunidad para la superación de las grandes fallas del sistema actual.

Para las organizaciones sindicales europeas, participar en la definición del nuevo modelo productivo debería ser una de las prioridades de su acción y este hecho probablemente marcará el futuro mismo de las organizaciones sindicales. Participar en la definición de un modelo productivo bajo en el uso de recursos, no sólo de carbono, será fundamental para garantizar que éste sea más justo, más igualitario, más democrático, más transparente y más regulado. Del mismo modo, aunque la gestión de la transición supondrá dificultades importantes para las organizaciones sindicales, si hay algún sitio en el mundo donde los trabajadores pueden presentar propuestas que presionen hacia la justicia de la transición, este sitio es Europa; el reto está, en primer lugar, aquí.

Tanto para Europa en su conjunto como para sus organizaciones sindicales, el cambio climático debe ser área de trabajo clave: es un espacio de «construc-

ción europea» y también de reflexión sobre la globalización. Tenemos ante nosotros la oportunidad y la responsabilidad de hacer propuestas que luchen contra el cambio climático y la crisis ecológica, mejoren las condiciones de los trabajadores y trabajadoras europeos y, a su vez, mejoren las condiciones de los trabajadores del mundo. El apoyo de la CES y sus afiliados a unas políticas climáticas europeas ambiciosas, en Copenhague y más allá de Copenhague, es una parte importantísima de ese trabajo.

#### POR UN FUTURO Y UN FUTURO JUSTO: LOS COMPROMISOS DE LA UNIÓN EUROPEA DE ACUERDO A SU RESPONSABILIDAD Y SU CAPACIDAD

- La Unión Europea debe reducir rápidamente sus emisiones de gases de efecto invernadero hasta un 30% en 2020 y superar el 80% en 2050.
- La Unión Europea debe reconocer la magnitud del desafío: se trata de modificar nuestro sistema productivo y prepararnos para la tercera revolución industrial (y no industrial).
- La Unión Europea debe reconocer asimismo el daño que su desarrollo basado en combustibles fósiles ha infligido y va a infligir a otros, y contribuir financieramente en correspondencia a su responsabilidad y capacidad de pagar: 35.000 millones anuales para mitigación, lucha contra la deforestación y adaptación.
- La Unión Europea debe promover un mecanismo financiero basado en la transparencia y el control democrático que garantice la financiación adecuada, constante y encaminada al cumplimiento de los objetivos.

En el momento de cerrar este artículo hay todavía algunas incertidumbres más que relevantes: No sabemos si habrá acuerdo o no en Copenhague y si, de haberlo, estará a la altura de lo que se necesita para evitar un cambio climático catastrófico. Tampoco sabemos si la Unión Europea podrá seguir jugando el papel de liderazgo que jugó en el pasado; dependerá, en gran parte, de si decide o no aportar los 35.000 millones que debería para la adaptación en los países en desarrollo.

Lo que sí sabemos es que la sociedad civil europea viene presionando en esa dirección y que los sindicatos van implicándose cada vez más en la agenda climática, exigiendo a gobiernos y empresas una reducción drástica de las emisiones, pero también que el proceso de transición hacia una economía baja en carbono esté guiado por criterios de Transición Justa.

**Luis Miguel Pariza**

La política de inmigración  
de la Unión Europea



*Puerto de Rouen, hacia 1884. Carlos de Haes.*

---

*La Unión Europea es un espacio supranacional que permite la libertad de movilidad y de residencia para ciudadanos de diferentes países, en base a leyes comunes (Directivas) que se han transpuesto a las legislaciones nacionales. Pero tan sólo para aquellas personas que tengan la ciudadanía de los Estados miembros de la UE.*

*Los europeos tenemos que afrontar un gran desafío: ampliar la base de nuestras democracias, incluyendo a nuevos ciudadanos que sean iguales en derechos y en obligaciones, para lo cual los derechos de ciudadanía nacional y europea deben incluir a todas las diversidades de origen nacional, étnico, religioso o cultural, que en parte provienen de la inmigración.*

## LAS MIGRACIONES EN EL SIGLO DE LA GLOBALIZACIÓN

LA Historia de la humanidad es en gran parte la historia de la movilidad de los seres humanos, de las mujeres y de los hombres que migran en busca de nuevas oportunidades.

Resulta paradójico que en el siglo de la globalización, cuando se facilita la movilidad de los capitales, bienes y servicios, se limite y restrinja la movilidad humana como nunca en la historia se había producido. Uno de los desafíos globales para la comunidad internacional es la elaboración de normas internacionalmente respetadas para gestionar las migraciones, que van a aumentar como consecuencia de factores muy diversos (pobreza y subdesarrollo, demografía, cambio climático, enfermedades, guerras, falta de libertad, etc.)

Pero aún no disponemos de estas normas, aunque sí existen algunos Convenios dentro del sistema de Derechos Humanos de Naciones Unidas y de la Organización Internacional de Trabajo. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948 por la Asamblea General de Naciones Unidas, proclama la universalidad de un sistema común de principios y valores, entre los que se incluye el derecho de salir y entrar libremente en el territorio del país donde una persona tiene su ciudadanía. Tan solo algunos gobiernos dictatoriales limitan este derecho a sus nacionales.

Es un derecho a emigrar, a salir y a regresar, pero los permisos de entrada y de residencia para los nacionales de otros países son otorgados por cada Estado de acuerdo con sus propias leyes, que en general son de carácter restrictivo. No existe, pues, el derecho a inmigrar en ninguna norma internacional.

Sin embargo, los Derechos Humanos Fundamentales de los inmigrantes sí están protegidos por la «Convención internacional sobre la protección de los

derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares», que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 45/158 de 18 de diciembre de 1990 y entró en vigor el 1 de julio de 2003. En la actualidad son más de 30 los Estados que la han ratificado, pero curiosamente ninguno de la Unión Europea ni de los países desarrollados de Occidente. Pienso que la Presidencia española de la UE debiera adoptar alguna iniciativa para promover la ratificación de este Convenio por los Estados de Europa. El Comité Económico y Social Europeo (CESE) elaboró un Dictamen proponiendo su ratificación.<sup>1</sup>

También están en vigor algunos Convenios de la OIT, especialmente el 97 y 143, que protegen algunos derechos laborales de carácter fundamental para los inmigrantes y que sí han sido ratificados por la mayoría de los Estados miembros de la UE.

Es necesario que la UE mejore el diálogo y la cooperación con los países de origen de la inmigración y que, en el ámbito de la política exterior, promueva un marco normativo internacional para las migraciones, sobre la base de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto sobre los Derechos Civiles y Políticos y el Pacto sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este marco normativo internacional debe incluir los principales convenios de la OIT y la Convención Internacional de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares.

Para que la política europea de inmigración pueda contribuir al desarrollo de los países de origen, los acuerdos entre la UE y estos países se deben realizar en condiciones de interés mutuo y de respeto de los derechos de los inmigrantes. Los acuerdos para la movilidad deberán evitar y compensar la fuga de cerebros. Para que la inmigración circular tenga una relación positiva con el desarrollo, es necesario flexibilizar las legislaciones en materia de admisión y del estatus de residente de larga duración, para favorecer el retorno voluntario sin que los inmigrantes pierdan el derecho de residencia.

La cooperación con terceros países no debería basarse exclusivamente en la inmigración irregular, el retorno y el control de las fronteras —por importantes que sean—, sino que dichos acuerdos deben tener en cuenta el interés de todas las partes: el de los inmigrantes para que se respeten sus derechos fundamen-

---

<sup>1</sup> Dictamen del CESE Ponente: Sr. Pariza Castaños; DO C 302 de 7.12.2004.

tales y reciban un trato justo, el de los países de origen para que la emigración pueda ser positiva para su desarrollo económico y social, y el de las sociedades europeas de acogida.

## LA UNIÓN EUROPEA CAMINA HACIA UNA POLÍTICA COMÚN DE INMIGRACIÓN

El que fue Presidente de la Comisión Europea, Jaques Delors, decía que Europa es un objeto político no identificado (por eso está siendo tan difícil dotarse de un Tratado de naturaleza Constitucional). Hoy la Unión Europea reconoce la libertad de la movilidad y de residencia para los ciudadanos de los 27 Estados miembros, aunque con algunas limitaciones temporales para los nuevos Estados miembros como Rumanía y Bulgaria.

Además, dentro del espacio Schengen (los países de la UE menos Reino Unido e Irlanda, más Noruega y Suiza) se han suprimido las fronteras interiores, de tal manera que los ciudadanos pueden circular libremente. La gestión de las fronteras exteriores de la Unión se realiza de una manera común, tras la creación y puesta en marcha de la agencia Frontex, que tiene funciones sobre todo de coordinación.

La Unión Europea es, y esto es muy relevante, un espacio supranacional que permite la libertad de movilidad y de residencia para ciudadanos de diferentes países, en base a leyes comunes (Directivas) que se han transpuesto a las legislaciones nacionales. Pero tan solo para los ciudadanos comunitarios, es decir para aquellas personas que tengan la ciudadanía de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, para los llamados «nacionales de terceros países» (salvo para quienes tienen el estatuto de residencia permanente) la movilidad y la inmigración se realizan a través de normas y procedimientos nacionales.

Para superar esta situación, que no es compatible con el proceso de integración Europea, hace diez años se inició un largo camino para dotarse de una política común de inmigración y de asilo. Fue tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam cuando se dio el paso para que la UE disponga de una base jurídica nueva que permita a estas políticas superar el ámbito intergubernamental y desarrollarse a nivel comunitario.

Las bases políticas para la inmigración y el asilo se adoptaron en 1999, en el Consejo Europeo de Tampere (bajo la Presidencia de Finlandia). En el Tra-

tado, las políticas de inmigración y asilo y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas fueron trasladadas al «Primer Pilar», es decir, al ámbito comunitario. De esta manera dejaron de ser asuntos de mera cooperación intergubernamental, y la UE tiene desde entonces competencias cada vez más importantes.

Se debe tener en cuenta que existen grandes dificultades para adoptar políticas comunes y normas armonizadas en los asuntos de libertad, seguridad y justicia, pues son muy diferentes los sistemas jurídicos, las orientaciones políticas y a veces los intereses nacionales, pero la experiencia de la integración europea en otras políticas demuestra que con una voluntad política fuerte entre los Estados y un liderazgo claro de la Comisión, es posible superar los obstáculos.

Los avances que se han producido durante estos años están muy alejados de las expectativas, pues en el Tratado en vigor, la adopción de acuerdos en los asuntos de inmigración, asilo y fronteras precisa de la unanimidad en el Consejo, por lo que cada país tiene el derecho de veto y el Parlamento no dispone de la capacidad de codecisión. Con esta base jurídica, que considero débil, la legislación que se ha adoptado es de mínimos, es decir tan sólo se llega a acuerdos cuando ningún Estado miembro tiene que modificar su propia legislación.

Para decirlo de manera sencilla, ha sido más fácil llegar a acuerdos en materia de lucha contra el tráfico irregular de personas y el control de las fronteras exteriores que en la admisión de inmigrantes. Y se ha avanzado algo más en la política común de asilo que en la política común de inmigración.

Se han puesto los cimientos de un sistema europeo común de asilo para las personas que necesitan protección internacional, incluidos los aspectos operativos del mismo, a través de la Oficina de Apoyo al Asilo. Se ha adoptado cierta legislación sobre normas mínimas para los solicitantes de asilo y en parte sobre un estatuto común del refugiado. Además de algunos reglamentos y un paquete financiero para financiar algunas actuaciones extraordinarias de acogida de desplazados.

Aunque la Comisión ha elaborado numerosas iniciativas políticas y legislativas, tan sólo se ha adoptado una legislación minimalista y de baja calidad. La causa no es el enfoque político de la Comisión (que también), sino el régimen de la unanimidad y la falta de responsabilidad y de voluntad política de los

Gobiernos. Ahora estamos en la llamada «segunda fase» para el sistema común de asilo, y la Comisión ha propuesto una legislación más ambiciosa.

También se ha instaurado una política común de visados, que ha aumentado las dificultades para acceder al territorio de la Unión Europea a las personas que proceden de numerosos países terceros (gran parte de los de América latina, entre otros). Esta política restrictiva de visados está provocando diversos incidentes diplomáticos con algunos países latinoamericanos como Brasil y Argentina (entre otros) cuando aplican el justo criterio de la reciprocidad ante la llegada de europeos.

Sobre la base jurídica del Tratado y en un escenario político de transición, la política común de inmigración se está desarrollando con mucha dificultad. Se ha mejorado la colaboración en la lucha contra la inmigración irregular y el tráfico de personas, se han alcanzado algunos acuerdos con terceros países para gestionar la inmigración legalmente y se ha desarrollado un enfoque europeo para la integración, pero los avances han sido escasos en el núcleo duro de la legislación de inmigración, como la admisión de nuevos inmigrantes por motivos económicos y laborales, las condiciones de entrada y residencia, y los derechos de las personas inmigradas.

En el año 2004, en el Consejo Europeo de La Haya se adoptó un programa de cinco años para desarrollar el espacio común de libertad, seguridad y justicia, que incluye los asuntos de la inmigración y el asilo. El Programa de La Haya fue menos ambicioso que el de Tampere, y se elaboró en un contexto internacional en el que la prioridad era la seguridad. En el Dictamen que elaboré para el CES Europeo<sup>2</sup> propuse un enfoque diferente. El balance de estos cinco años del programa de La Haya ha sido decepcionante, a pesar de que la Comisión Europea ha adoptado diversas iniciativas políticas y legislativas que, aunque de escasa ambición, han sido rechazadas y modificadas profundamente en el Consejo.

Diez años después de Tampere considero que no se han alcanzado los objetivos previstos. La Unión Europea no es todavía un espacio común de libertad, seguridad y justicia; y no dispone de una política común de inmigración y de asilo, ni de una legislación armonizada. Se han producido algunos avances,

---

<sup>2</sup> CESE 1504/2005: «Programa de La Haya – Libertad, seguridad y justicia», ponente: Sr. Pariza Castaños.

que han sido escasos y no en la buena dirección (como por ejemplo la Directiva de Retorno, o la Directiva de Reagrupación familiar).

Sin embargo, considero positiva la Directiva del Estatuto de larga duración<sup>3</sup> (estatuto permanente), que no es una legislación de admisión pero otorga seguridad en toda Europa al estatuto jurídico del inmigrante que lleve cinco años legalmente y le permite la libertad de circulación, residencia y trabajo en toda la UE en condiciones similares a los ciudadanos comunitarios.

El Consejo Europeo rechazó hace varios años la propuesta de la Comisión de elaborar una legislación horizontal para admisión de trabajadores inmigrantes, sea cual fuera la categoría profesional. Esta propuesta para abrir Europa a la inmigración laboral a través de una legislación común y transparente, sin discriminación, fue apoyada por la Confederación Europea de Sindicatos y el CES Europeo.

Tras el rechazo de la mayor parte de los Gobiernos, se caminó hacia lo que el Presidente Sarkozy llamó la «inmigración selectiva». De esta manera se abrió el camino hacia políticas discriminatorias, en función de la categoría profesional de las trabajadoras y los trabajadores inmigrantes.

En el «Plan de acción para la inmigración legal» la Comisión elaboró dos propuestas de Directiva: la llamada «Tarjeta Azul», es decir la propuesta de Directiva para la admisión de trabajadores de alta cualificación; y una propuesta de Directiva para mantener un cierto carácter horizontal, dirigida a asegurar un marco común de derechos para todos los trabajadores inmigrantes. Pienso que la Comisión pretendía evitar un mensaje de discriminación y sostener en parte el enfoque horizontal de la legislación de admisión.

Dos años después, el Consejo y el Parlamento han aprobado la Directiva de la Tarjeta Azul<sup>4</sup>, y no han avanzado en el debate sobre la Directiva-marco de los derechos<sup>5</sup>, pues la mayor parte de los gobiernos no quieren que los inmigrantes en Europa tengan un cierto nivel de protección común de sus derechos fundamentales, que incluya los derechos sociales y laborales.

El mensaje es discriminatorio: a los inmigrantes de alta cualificación (ingenieros, médicos, futbolistas...) les admitimos a través de un procedimiento único y

---

<sup>3</sup> Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre 2003.

<sup>4</sup> Directiva del Consejo 2009/50/CE de 25 de mayo de 2009.

<sup>5</sup> COM(2007) 638.

abierto, les concedemos derechos laborales y sociales, permitimos la reagrupación familiar con facilidad; pero para el resto de los inmigrantes no queremos proteger sus derechos en Europa a través de normas comunes y no elaboramos procedimientos abiertos, porque no forman parte de la inmigración que queremos atraer y seleccionar.

Espero y deseo que la Presidencia española de la UE adopte alguna iniciativa política en el Consejo para aprobar esta Directiva de derechos, siempre y cuando no se degrade y alcance un nivel aceptable de protección para las trabajadoras y los trabajadores inmigrantes.

La Comisión tiene previsto presentar dos nuevas propuestas legislativas: una para los trabajadores inmigrantes de temporada (especialmente dirigida a la agricultura y al turismo) y otra para los que sean desplazados a otro país dentro de la misma empresa. Probablemente será la nueva Comisión quien elaborará estas propuestas de Directiva, cuyos borradores están ya sobre la mesa.

El derecho a la vida en familia es uno de los derechos humanos que la UE y los Estados miembros deben proteger y garantizar en sus políticas y legislaciones de inmigración. Sin embargo, el carácter de mínimos de la Directiva 2003/86 sobre el derecho a la reagrupación familiar está permitiendo que en algunas legislaciones nacionales no se garantice plenamente el derecho a la reagrupación familiar a los inmigrantes. Ello ha sido confirmado por el Informe de la Comisión sobre la transposición de la Directiva a nivel nacional.

Considero que la Directiva de la «Tarjeta Azul» tiene un enfoque de la reagrupación familiar menos restrictiva, por lo que es necesario que la Directiva de reagrupación familiar se modifique para extender este enfoque más abierto a todas las categorías de inmigrantes, independientemente de su 'alta o baja' cualificación.

Por otro lado, sí se han producido avances en las políticas de integración, de las que yo he sido un firme promotor a través de varios Dictámenes en el CES Europeo. La UE ha elaborado un Programa de integración: «Los Principios básicos comunes», y se ha creado el Fondo Europeo de Integración para ayudar a los Estados miembros en la financiación de estos programas. Se ha creado la página web-integración<sup>6</sup> y se ha constituido el Foro Europeo de la Integración<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> <http://www.integration.eu/>

<sup>7</sup> <http://ec.europa.eu/ewsi/fr/policy/legal.cfm>

## EL PROGRAMA DE ESTOCOLMO

El Consejo Europeo que se celebrará en Estocolmo pondrá fin a la presidencia sueca de la UE y aprobará el llamado Programa de Estocolmo (2010-2014) en el área de libertad, seguridad y justicia, incluyendo los compromisos para la política de inmigración y asilo. La Comisión ha elaborado su contribución al Programa de Estocolmo, el CES europeo ha elaborado dos Dictámenes<sup>8</sup> de los que yo he sido ponente, y el Parlamento europeo aprobó en noviembre su contribución.

El Consejo Europeo de Estocolmo puede ser una nueva oportunidad para recuperar el espíritu de Tampere y no convertirse en una nueva decepción. Se desarrollará estando en vigor el Tratado de Lisboa, por lo que muchas de estas políticas se adoptarán en el Consejo por el procedimiento ordinario (mayoría cualificada) y la codecisión con el Parlamento, lo que nos puede permitir ser más ambiciosos a la hora de definir los objetivos.

Considero que los cambios del Tratado facilitarán la adopción de acuerdos y la elaboración de una legislación de mayor calidad y más armonizadora, aunque la correlación de fuerzas tan negativa en el Parlamento y en los Gobiernos europeos hace prever una orientación poco progresista y poco liberal de estas políticas. Ya lo comprobaremos en los próximos meses.

Sin embargo, con la aprobación del Tratado de Lisboa entrará en vigor la Carta de los Derechos Fundamentales y la Unión Europea se podrá adherir al Convenio Europeo de Derechos Humanos. Espero que estos nuevos instrumentos jurídicos permitan un enfoque más equilibrado de la legislación de inmigración, haciéndola más abierta y más respetuosa con los derechos humanos.

Debemos, asimismo, observar con gran preocupación cómo en Europa crece la intolerancia, el racismo y la xenofobia contra los inmigrantes, contra «los diferentes». Es preciso que los responsables políticos, los dirigentes sociales y los medios de comunicación actúen con una alta responsabilidad y con una gran pedagogía política y social, para prevenir estas conductas. Con todo, estamos comprobando la manera en que algunos Gobernantes promueven leyes que

---

<sup>8</sup> Adoptados en el Pleno del CESE de los días 4 y 5 de noviembre de 2009. Los anteproyectos están en:

<https://toad.eesc.europa.eu/BrowseDocuments.aspx?type=1&folder=ces%5csoc%5csoc335>

<https://toad.eesc.europa.eu/BrowseDocuments.aspx?type=1&folder=ces%5csoc%5csoc352>

vinculan a los inmigrantes irregulares con el delito y desarrollan campañas de persecución contra ellos, como en Italia.

El Presidente Barroso ha propuesto modificar la estructura de gobierno de la Comisión Europea, y pretende dividir la actual Comisaría de JLS (Justicia, Libertad y Seguridad) en dos: una para los Derechos Fundamentales y otra para Seguridad e Inmigración.

Yo considero que los valores y principios de la UE, la protección de los Derechos Humanos y de las libertades se deben reforzar a través de una autoridad política visible y fuerte a nivel europeo, por lo que apoyo la propuesta del Presidente Barroso para crear un Comisario europeo encargado de Justicia, Derechos fundamentales y Libertades civiles.

No obstante, deploro que la inmigración y el asilo no formen parte de esta cartera, y que se incluyan con los asuntos de la seguridad interior bajo la responsabilidad de otro Comisario. Es un mensaje político equivocado vincular la inmigración con la seguridad y separarla de la protección de los derechos fundamentales. Soy consciente de que es el enfoque político y social que hoy prevalece en Europa, pero no esperaba que la Comisión reforzara esta consideración.

Europa se enfrenta hoy a un gran desafío: asegurar a cada persona las garantías de los derechos humanos en el marco de los ordenamientos jurídicos de la UE y de los Estados miembros, basados en la noción tradicional de ciudadanía, algunos de los cuales se niega a los «no ciudadanos», y en la distinción legal entre ciudadano y extranjero, y entre inmigrante legal o irregular.

Las legislaciones de inmigración de los Estados miembros de la UE no garantizan adecuadamente que el inmigrante sea un sujeto de derecho y protección. La estricta vinculación jurídica entre el permiso de trabajo y el permiso de residencia pone de manifiesto que el inmigrante no es visto como persona, sino solo como mano de obra, es decir, como un instrumento al servicio del mercado de trabajo. Así por ejemplo, cuando deja de ser necesario, pierde la posibilidad de permanecer legalmente; y por lo tanto pierde muchos de los derechos debido a un cambio de su situación administrativa: pasa a ser un «sin papeles», un ser invisible y sin derechos.

Sin embargo, los derechos humanos no pueden ser considerados solamente como derechos del ciudadano europeo, sino como derechos de la persona, y por

lo tanto sus restricciones no deberían aplicarse haciendo distinción entre los ciudadanos europeos y los nacionales de terceros países, o en función de la situación administrativa de la persona acorde con el derecho nacional de inmigración.

Europa debe dotarse de una política común de inmigración con una legislación armonizada, pues la UE y los Estados miembros necesitan disponer de una legislación abierta que permita la inmigración laboral a través de canales legales y transparentes, tanto para trabajadores de alta cualificación como en las actividades menos cualificadas. De esta manera se protegerán adecuadamente los derechos de los inmigrantes.

Si finalmente el marco europeo se basa en legislaciones sectoriales, insisto que es necesario aprobar la famosa directiva-marco de los derechos de los trabajadores inmigrantes, que incluya bajo el principio de la igualdad de trato y no discriminación, una norma común de derechos económicos, laborales, sociales y civiles. La igualdad de trato en el trabajo significa igualdad de trato en las condiciones de trabajo, salarios, despidos, salud y seguridad laboral y derechos sindicales. La igualdad de trato supone también la igualdad en otros derechos sociales.

La presidencia sueca de la UE y la Comisión parece que quieren enterrar esta Directiva y empiezan a hablar de un «código de la inmigración», una especie de código voluntario que no obligará a garantizar por una ley europea un suelo adecuado de derechos para los trabajadores inmigrantes.

Las legislaciones sectoriales previstas son las siguientes: En vigor la de Estudiantes<sup>9</sup>, la de Investigadores<sup>10</sup> y la Tarjeta Azul. Pendientes de presentación la de aprendices remunerados, la de los trabajadores temporeros y la de los desplazados dentro de la misma empresa. Debido al carácter de mínimos de esta legislación, el grado de armonización previsto será reducido por lo que España tendrá que introducir pocas modificaciones legislativas, algunas de las cuales ya está previstas en el cambio de la Ley de extranjería.

En los últimos años se ha reforzado el debate sobre la inmigración circular, para decir que el trabajador inmigrante es sobre todo mano de obra de usar y tirar.

---

<sup>9</sup> Directiva del Consejo 2004/114/CE de 13 de diciembre de 2004.

<sup>10</sup> Directiva del Consejo 2005/71/CE de 12 de octubre de 2005.

No estoy de acuerdo en la consideración de que la política europea de inmigración se debe basar en la inmigración circular. Sin duda, una parte de los proyectos migratorios serán temporales y, en algunos casos, de carácter circular, pero la experiencia indica que gran parte de los proyectos migratorios son permanentes o de larga duración, por lo que es preciso que las políticas y la legislación europea promuevan siempre el respeto a los derechos humanos, la seguridad del estatuto jurídico de los inmigrantes, la integración y la reagrupación familiar.

También considero que son necesarios cambios en las políticas europeas en otros aspectos de la política de inmigración que no se refieren a la admisión.

Me he referido ya a la reagrupación familiar, y espero que durante 2010 la Comisión elabore alguna propuesta para modificar la Directiva y hacer que sea más respetuosa con los derechos humanos.

Quiero hacer algunos comentarios sobre la política europea de retorno y sobre la Directiva que con tanta razón ha sido criticada, pues comparto plenamente la opinión de numerosas organizaciones de la sociedad civil y de expertos independientes del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas y numerosas ONG que señalan algunas tensiones entre el régimen común instaurado por la Directiva y los derechos fundamentales de las personas inmigradas. Tal y como ha puesto de manifiesto la propia Comisión, será necesario un seguimiento pormenorizado (y una evaluación) en la fase de transposición y ejecución efectiva a nivel nacional de las medidas de expulsión, la detención, las vías de recurso y el tratamiento de las personas vulnerables.

Considero que las repatriaciones forzosas deben ser la excepción y que la política europea de retorno debe basarse en el carácter voluntario y la más alta consideración hacia los valores humanitarios. De ello depende la legitimidad y credibilidad de la política de inmigración europea en el exterior, así como el respeto a los derechos fundamentales.

También pienso que el respeto a los derechos humanos es una condición imprescindible para la firma de convenios de readmisión con terceros países, por lo que soy contrario a que la UE o los Estados miembros establezcan acuerdos de repatriación con países que no han firmado los principales instrumentos jurídicos internacionales de protección de los derechos humanos, o de los que hay pruebas de violaciones de los mismos. Se debe prestar especial atención a la protección al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva de solicitantes de asilo, tal y como ha señalado el Tribunal de Justicia.

Quiero señalar que los artículos 3, 5, 6, 8 y 13 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y los artículos 3, 4, 19, 24 y 47 de la Carta de los Derechos Fundamentales contienen disposiciones que son aplicables a una política Europea en materia de inmigración irregular —con especial atención a la protección en caso de devolución, expulsión y extradición.

Y no debemos olvidar que muchos inmigrantes irregulares se encuentran en una difícil situación humanitaria, por lo que las normas y las prácticas que se realicen deben ser elaboradas y aplicadas siguiendo los estrictos criterios del derecho humanitario y conforme a los principios morales de la solidaridad.

El mantenimiento en condiciones de detención, en centros de internamiento, de los solicitantes de asilo y de los inmigrantes irregulares, debe ser una medida en todo caso excepcional. Las situaciones y condiciones de internamiento prolongado como las que se producen en la actualidad en algunos Estados miembros son inaceptables, aunque la Directiva de retorno ha establecido sus límites (hasta 18 meses). Es necesaria una mayor transparencia sobre los centros de internamiento dentro y fuera de la UE, que el ACNUR sea informado de su situación y de las personas internadas, y que éstas puedan ser asistidas adecuadamente por las ONG.

Es evidente que la detención y el retorno forzoso no es la respuesta adecuada a la existencia de varios millones de inmigrantes irregulares que viven en Europa. Sin embargo, muchos gobiernos se niegan a reconocer esta situación y cientos de miles de personas se encuentran en un limbo administrativo irregular (sin permiso de trabajo y de residencia), son víctimas de la explotación laboral, y en diversos Estados miembros no tienen la posibilidad de utilizar los servicios públicos como la sanidad, la enseñanza u otros servicios sociales públicos.

Algunos Gobiernos actúan con hipocresía, pues en el Consejo Europeo se reafirman en que la política de retorno es la única respuesta oficial, mientras gran parte de los Estados miembros han desarrollado procedimientos para legalizar y regularizar la situación de muchos inmigrantes irregulares.

Cuando el año pasado durante la Presidencia francesa, el Presidente Sarkozy propuso el famoso «Pacto europeo de inmigración y asilo<sup>11</sup>» pretendió que el Consejo prohibiera explícitamente las regularizaciones. El Presidente Zapatero,

---

<sup>11</sup> Consejo de la Unión Europea, Bruselas, 13440/08, 24 de septiembre 2008.

entre otros, se opuso con buen criterio, aunque tuvo que soportar las críticas injustas del PP y de Rajoy. Finalmente el pacto prohíbe las regularizaciones o amnistías generales pero permite la regularización caso a caso teniendo en cuenta la situación de arraigo social o laboral.

En diversos foros he manifestado que el proceso español de regularización se realizó a través de procedimientos administrativos individuales asistidos con la colaboración de los interlocutores sociales. Pienso que estuvieron injustificadas las críticas que se recibieron. En estos días se han puesto en marcha procedimientos de regularización en Italia, Bélgica, y de manera más limitada en Suecia, Alemania y Francia. En los últimos diez años son muchos los Gobiernos europeos que han regularizado a inmigrantes «sin papeles».

Espero que la Comisión Europea adopte alguna iniciativa para mejorar la transparencia y la coordinación, e incluso que promueva iniciativas comunes para la regularización en Europa, pues considero que para el respeto y la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, para la lucha contra el racismo, la xenofobia y la discriminación, y también para la eficiencia de nuestras economías, la transparencia de los mercados de trabajo y la mejora de la cohesión social, la Comisión Europea debería ser más activa proponiendo a los Estados miembros que faciliten la regularización de los inmigrantes «sin papeles», abandonando la hipocresía y teniendo en cuenta la situación de las personas, su arraigo social y su situación laboral.

Otro de los objetivos del Programa de Estocolmo es el de dotarnos de un sistema común de asilo. Considero que Europa debe estar dispuesta a acoger dignamente a las personas que soliciten asilo a través de una legislación protectora y de una política de mayor solidaridad. Muchas personas que necesitan de protección internacional llegan a las fronteras exteriores a través de vías clandestinas. Las autoridades deben garantizar que puedan presentar su solicitud de protección y que ésta sea analizada conforme a los convenios internacionales y a las legislaciones comunitarias y nacionales.

La construcción del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) se debe realizar garantizando un alto nivel de calidad, sin rebajar las normas internacionales de protección. La armonización no deberá ser utilizada en ningún caso para reducir los actuales niveles de protección que tienen los Estados miembros, sino que deberá servir para mejorar la legislación de aquellos cuyos niveles de protección son insuficientes.

Para la creación del SECA es necesario que la armonización de la legislación esté acompañada de una importante cooperación entre Estados miembros. Esta cooperación y solidaridad mejorará con la creación de la Oficina Europea para el Apoyo al Asilo. También considero que la solidaridad financiera en materia de asilo se debe reforzar, para lo que será necesario ampliar y modificar el Fondo europeo para los refugiados.

La nueva legislación debe permitir el acceso de los solicitantes de asilo al mercado laboral y a la formación, reconocer el papel que realizan las ONG especializadas y que se les dé pleno acceso a aquellos procedimientos y lugares que estén relacionados con su actividad.

Los procedimientos del reglamento de Dublín deben ser modificados para permitir al solicitante de asilo la elección del país en el que quiere presentar la solicitud, teniendo en cuenta motivos humanitarios y los vínculos familiares, culturales y sociales.

Las decisiones que se adopten sobre las solicitudes de asilo podrán ser recurridas y este recurso deberá tener un efecto suspensivo, respetando la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Desde mi punto de vista es fundamental, que en el marco de una política común de inmigración y asilo, Europa promueva la integración. He elaborado para el CESE diversos dictámenes<sup>12</sup> de iniciativa impulsando en la UE políticas de integración de carácter proactivo, con un enfoque bidireccional, dirigido hacia la sociedad de acogida y hacia los inmigrantes, con el objetivo de alcanzar una sociedad en la que todos los ciudadanos tengan los mismos derechos y las mismas obligaciones, y que compartan los valores de las sociedades democráticas, abiertas y plurales.

Las organizaciones de la sociedad civil tienen un protagonismo esencial en la integración, pues los inmigrantes y la sociedad de acogida deben manifestar una actitud integradora. Los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil han de estar comprometidos con las políticas de integración y en la lucha contra la discriminación.

---

<sup>12</sup> Dictamen de 9 de julio de 2008 (DO C 27 de 3.2.2009); Dictamen de 21 de marzo de 2002 (DO C 125 de 27.5.2002); Dictamen de 10 de diciembre de 2003 (DO C 80 de 30.3.200); Dictamen de 13 de septiembre de 2006 (SOC/219).

Teniendo en cuenta que la integración es un proceso social, que se desarrolla en las estructuras sociales, es necesaria una buena gobernanza para que este proceso social se apoye y acompañe con políticas adecuadas por parte de las autoridades públicas. Las autoridades locales y regionales, en el marco de las competencias que tienen en los diferentes Estados miembros, disponen de instrumentos políticos, normativos y financieros que deben utilizar adecuadamente en las políticas de integración.

Las políticas de integración deben dirigirse a la primera acogida, a la enseñanza de la lengua, las leyes y las costumbres, a la lucha contra la discriminación, a las políticas de empleo y de formación, a la enseñanza de los menores, a la política familiar, a la política hacia la juventud, a la vivienda, a la asistencia sanitaria, a la lucha contra la pobreza, a los demás servicios sociales, y a la participación ciudadana.

En el ya lejano año 2002, el CESE, en una Conferencia<sup>13</sup> que convocó en colaboración con la Comisión, propuso a las instituciones de la UE la elaboración de un Programa Europeo para la integración y la creación de un Fondo Comunitario. La Comisión inició un programa-piloto sobre integración (INTI) y propuso en 2006 la creación del Fondo de Integración, que fue adoptado por el Consejo y actualmente forma parte del presupuesto 2007-2013.

En noviembre de 2004, el Consejo estableció *unos Principios Básicos Comunes para una política de integración de los inmigrantes en la Unión Europea*<sup>14</sup>. Estos principios complementan los marcos legislativos sobre derechos humanos, no discriminación e igualdad de oportunidades, e inclusión social.

Quiero destacar la importancia de disponer de un enfoque común europeo, pues la relación transversal con las demás políticas de la UE, entre otras con la Estrategia de Lisboa, la agenda social y la política de cohesión, supone un valor añadido muy importante para las políticas y los procesos de integración. Y también para reforzar los vínculos entre la integración y los valores y principios de la UE, que se desarrollan en la Carta Europea de los Derechos Fundamentales y en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El Fondo para la Integración es un instrumento financiero para el desarrollo de las políticas de integración, con un enfoque y un valor añadido europeo, en

---

<sup>13</sup> Conferencia sobre el tema «Inmigración: el papel de la sociedad civil en la integración», Bruselas, 9 y 10 de septiembre de 2002.

<sup>14</sup> Documento de Consejo Europeo 14615/04 de 19 de noviembre de 2004.

el marco de los principios básicos comunes, y es complementario al Fondo Social Europeo. Las políticas de integración tienen como base jurídica el artículo 63 del Tratado y se dirigen a los nacionales de terceros países, mientras que el FSE se dirige a toda la población de la UE, en la que también se incluye a los inmigrantes. Por eso el Fondo para la Integración es complementario al FSE.

Recientemente se ha constituido, fruto de la colaboración entre la Comisión Europea y el CESE, el Foro Europeo de la Integración para que la sociedad civil y las organizaciones de inmigrantes participen en las políticas de integración de la UE.

El Foro es una plataforma de participación de las organizaciones de inmigrantes, los interlocutores sociales y las organizaciones de la sociedad civil y se reúne semestralmente, promoviendo un enfoque de la integración de carácter bidireccional, dirigido a los inmigrantes y a las sociedades europeas de acogida, así como la vinculación entre integración, igualdad de trato y lucha contra la discriminación.

Yo tengo el honor de ser copresidente del Foro junto con el Vicepresidente de la Comisión, Sr. Barrot, y estamos preparando la reunión de primavera que tal vez sea en Zaragoza la víspera de la reunión de los Ministros europeos de la integración, que está previsto se centre en la integración de los trabajadores inmigrantes en el marco de la crisis económica.

Como consecuencia de la crisis financiera internacional, la Unión Europea está padeciendo una grave crisis económica que provoca un grave deterioro de la situación social y afecta con especial virulencia a la situación de los inmigrantes. El año 2010 será el año europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que incluye entre sus ámbitos prioritarios de actuación la eliminación de la discriminación y la promoción de la inclusión social de los inmigrantes y de las minorías étnicas.

También a partir de 2010, junto a la Estrategia de Lisboa, la UE deberá elaborar una nueva Agenda de Política Social, con las acciones y los instrumentos necesarios. Pienso que en la revisión de la Agenda Social a partir de 2010 se deben considerar de manera más importante los efectos sociales de la inmigración y reforzar los vínculos entre la Agenda Social y la política de Integración. La perspectiva de la diversidad derivada de la inmigración debe ser incorporada de forma transversal en la formulación y ejecución de las políticas sociales, a la

par que se desarrollan las políticas específicas dirigidas a la integración de las personas inmigrantes.

## UNA CIUDADANÍA EUROPEA MÁS INCLUSIVA

Algunos gobernantes y algunos líderes de opinión, desde un nacionalismo excluyente, definen la identidad nacional y la identidad europea de tal manera que excluyen y dejan fuera de ella a la diversidad actual que tienen las sociedades europeas, y a las diversidades de muchas personas a causa de su origen étnico, nacional, religioso o cultural.

Sin embargo, nuestras sociedades democráticas son plurales en todos los sentidos y muy ricas en diversidad. Cada uno de los ciudadanos europeos es un crisol de identidades diversas. Las democracias europeas son sociedades libres y abiertas, y deben estar basadas en la inclusión de todos los ciudadanos, sean cuales fueran sus referencias identitarias.

La calidad de la democracia se puede reducir si se limitan los derechos de ciudadanía con una visión estrecha y excluyente de la identidad. Las políticas de integración y la legislación de inmigración no deben ser utilizadas nunca como coartadas políticas para excluir a los inmigrantes y a las minorías del derecho de ciudadanía.

Los europeos tenemos que afrontar un gran desafío: ampliar la base de nuestras democracias, incluyendo a nuevos ciudadanos que sean iguales en derechos y en obligaciones, para lo cual los derechos de ciudadanía nacional y europea deben incluir a todas las diversidades de origen nacional, étnico, religioso o cultural, que en parte provienen de la inmigración.

El CESE elaboró un Dictamen<sup>15</sup> de iniciativa dirigido a la Convención que elaboró el malogrado Tratado Constitucional, para que se concediera la ciudadanía europea a los nacionales de terceros países que tengan el estatuto de residentes de larga duración. El Tratado de Lisboa no incluirá esta modificación, y me gustaría que la Comisión y el Parlamento Europeo incluyan esta propuesta entre los objetivos de la nueva legislatura, aunque mucho me temo que tengan otras prioridades.

---

<sup>15</sup> Dictamen de iniciativa DO C 208 de 3.9.2003.



**Carmen Bravo**

La Presidencia española de la UE  
y el compromiso con la igualdad de género



*Ermita de San Vicente de la Barquera, hacia 1872. Carlos de Haes.*

---

*La igualdad de género es una cuestión de justicia social y se fundamenta en los derechos y la eficiencia económica.*

*La Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 va a estar caracterizada, en el ámbito social, por dos criterios: la igualdad y la innovación. En lo que respecta a la igualdad, varias son las materias que va a tener que desarrollar, tanto desde la perspectiva normativa, de impulso de varias directivas, como en lo referente a las acciones por la igualdad de género, contra la discriminación por razón de sexo en el trabajo o contra la violencia de género.*

*CCOO y UGT han elaborado una Declaración conjunta, complemento del habitual Memorando que la CES dirige a todas las presidencias de la UE, en la que proponen al Gobierno español algunas iniciativas para este periodo relacionadas más específicamente con nuestro país, asegurando que la transversalidad de género esté presente en cuantas iniciativas se adopten.*

## INTRODUCCIÓN

**E**L próximo año ha sido declarado *Año Europeo de la lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social* y se inaugurará con la Presidencia española, que gobernará la agenda política la UE durante el primer semestre con el compromiso de construir una Europa más inclusiva, para lo que es necesario un crecimiento económico sostenido, más y mejores puestos de trabajo y una mayor cohesión social. Esta situación obligará a la Unión Europea, como impulsora de la acción global, y a la Presidencia española, a participar en una serie de cumbres a nivel internacional, en una situación de crisis económica que ha agravado en todo el mundo la situación de las personas más vulnerables por la pérdida del empleo, de protección social y de ayudas a la cooperación y el desarrollo en diferentes países.

Además del desarrollo de acciones para luchar contra la pobreza y la exclusión social en la UE, la agenda europea tiene señaladas otras actuaciones como son: la recuperación económica y el empleo; la aplicación de los objetivos del Tratado de Lisboa y seguir desarrollando la aplicación de la Agenda Social Europea, singularmente en lo que respecta a la igualdad.

Respecto a las cuestiones sobre igualdad que ha de desarrollar la Presidencia española, para que sea trasladada a las normativas de los Estados miembros, se encuentran, entre otras: la Directiva de Igualdad de Trato; la de Seguridad y Salud en el Trabajo de las Mujeres Embarazadas; la revisión de la Directiva sobre el Permiso Parental, o la de Igualdad de Trato entre mujeres y hombres que ejerzan una actividad autónoma. El compromiso del Gobierno español con la lucha contra la violencia de género va a convertirse en una importante acción de la Presidencia española en la búsqueda de herramientas que mejoren la acción contra esta gravísima lacra social.

La Presidencia española, antes de iniciar su mandato, recibirá por parte de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), tal y como lo hace habitualmente ante cada nueva Presidencia, un Memorando indicando las prioridades de las organizaciones sindicales en los ámbitos laboral y social, en demanda de un nuevo impulso de la «Europa social» que garantice los derechos fundamentales del trabajo sobre las libertades económicas.

En esta ocasión, y debido a la coincidencia de la Presidencia de la UE con la de España, los sindicatos Comisiones Obreras (CCOO) y la Unión General de Trabajadores (UGT) han elaborado una Declaración<sup>1</sup> con el fin de colaborar con la CES en el ámbito europeo y a la vez, plantear iniciativas sindicales específicas de nuestro país.

La Declaración conjunta de CCOO y UGT a la Presidencia de la UE enero/junio 2010 consta de ocho ejes para reactivar la economía y promover el empleo de calidad, el cambio del modelo productivo y promover el Diálogo Social, entre otros. A estos ejes se suman las propuestas concretas de elaborar un Plan de choque contra el desempleo juvenil de mujeres y hombres, la creación de empleo de calidad y con derechos, la mejora de la educación, la formación profesional y la innovación tecnológica y la igualdad entre mujeres y hombres donde la transversalidad de género esté presente en las iniciativas que se adopten.

## LA IGUALDAD DE GÉNERO ES UNA CUESTIÓN DE JUSTICIA SOCIAL

Durante las últimas décadas se han realizado progresos para promover la igualdad de género en el mundo del trabajo. En todo el mundo se reconoce que la igualdad de género es necesaria para el desarrollo sostenible y para reducir la pobreza de las personas de uno y otro sexo, lo que contribuirá a un mejor nivel de vida para todos.

Sin embargo, la pobreza afecta cada vez más a las mujeres, persisten las disparidades salariales entre hombres y mujeres y escasean todas las formas de trabajo, entre ellas el trabajo a tiempo completo.

Con frecuencia se produce discriminación basada en el embarazo y la maternidad. Continúa la segregación horizontal y vertical. Las mujeres predominan

---

<sup>1</sup> *Declaración de los Sindicatos Españoles UGT y CCOO a la Presidencia Española de la Unión Europea enero/junio 2010*, Madrid, julio de 2009.

en el empleo a tiempo parcial de modo involuntario. Las mujeres son más numerosas que los hombres en los puestos de trabajo mal remunerados, a pesar de los avances y logros alcanzados en educación y formación. El empleo doméstico ha sido una de las pocas alternativas para las mujeres migrantes. Las mujeres, mayoritariamente, son las que se ocupan de resolver y atender las necesidades y responsabilidades familiares. El acoso por razón de sexo, el acoso sexual y la violencia contra las mujeres siguen muy presentes en el ámbito de la empresa y en el ámbito doméstico.

En nuestro país la Ley Orgánica de Igualdad Efectiva de Mujeres y Hombres de 24 de marzo de 2007 (LOIEMH), demandada largo tiempo por las confederaciones sindicales de CCOO y UGT, obliga a las empresas a respetar y garantizar la igualdad real y la prohibición de discriminación, e introduce el deber de negociar medidas y planes de igualdad, mediante la incorporación de la acción positiva, que deberán contener entre otras cuestiones: el acceso al empleo, la clasificación, formación y promoción profesional, los salarios, la conciliación de la vida familiar y laboral, el acoso sexual y el acoso por razón de sexo.

El Plan Estratégico de Igualdad de Mujeres y Hombres 2008-2011 contiene las medidas concretas, así como un sistema de seguimiento e indicadores para conocer la evolución y aplicación de la LOIEMH.

La aplicación de la Ley Orgánica contra la Violencia de Género de 28 de diciembre de 2004 ha supuesto importantes avances en la prevención, atención protección y recursos para las mujeres víctimas de violencia. Sin embargo, el persistente número de mujeres asesinadas hace necesario intensificar las estrategias que, con carácter estructural, se están aplicando para eliminar esta lacra social. Entre estas medidas se encuentra el RD 1917/2008 por el que se aprueba el programa de inserción sociolaboral para mujeres víctimas de violencia, para contribuir al incremento de la empleabilidad de las mujeres inscritas en los Servicios Públicos de Empleo. Las medidas incluyen el diseño de un itinerario de inserción laboral personalizado, con el objetivo de sensibilizar, educar y prevenir.

Los interlocutores sociales han incorporado estas directrices de igualdad de género y transversalidad a través de los Acuerdos Interconfederales (ANC) que recogen las orientaciones para la negociación colectiva desde el año 2003 y a los que en 2008 fueron incorporados los contenidos que en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres y contra la violencia de género contenían las Leyes aprobadas en España.

## EL IMPACTO DE GÉNERO DE LA CRISIS ECONÓMICA

Ya antes de iniciarse los efectos de la crisis económica sobre el empleo, CCOO denunciábamos la necesidad de corregir un modelo productivo que llegaba a su fin y que había definido un mercado de trabajo dual entre sectores de importante valor productivo, con trabajadores con contratos fijos y jornadas reguladas, y sectores con mano de obra intensiva y bajo valor añadido, caracterizados por la temporalidad y la precariedad laboral, y ocupados mayoritariamente, exceptuando a la construcción, por mujeres, jóvenes e inmigrantes.

Durante los últimos años las tasas de empleo femenino en España estaban acercándose a los objetivos de participación equilibrada de mujeres y hombres de Lisboa 2010; sin embargo, las condiciones laborales precarias: temporalidad, jornada a tiempo parcial, discriminación salarial y la total carencia de políticas fomentadoras de la conciliación laboral y personal han caracterizado la situación laboral de las mujeres en nuestro país.

Estas peculiaridades del empleo desde la perspectiva de género han sido precisamente las que han definido las diferencias más sustanciales entre el modelo de mercado de trabajo español y el de la UE. Mientras que los hombres en España alcanzaban tasas medias de empleabilidad, condiciones laborales y salariales comparables a la media de la UE, las mujeres representábamos la diferencia, la desigualdad: más paro, más temporalidad, más discriminación salarial, menos protección social y menos medidas de conciliación familiar y laboral.

La destrucción de empleo que ha acompañado en España a la crisis económica, ha modificado el mapa del empleo debido al incremento de paro entre los varones; de tal modo que ha sido esta coyuntura la que, al desdibujar las desigualdades entre mujeres y hombres creadas en el crecimiento económico de los últimos años, ha hecho que en la crisis aparezcan como protagonistas de la demanda de soluciones al desempleo y de protección social los trabajadores varones, que hasta ahora ocupaban mejores lugares en el empleo y la protección social que las mujeres.

Uno de los cambios más llamativos registrados en el panorama del empleo del último trimestre es el aumento de la población activa en el grupo femenino con una fuerte incorporación de mujeres de más de 45 años, con un incremento interanual de 260.000 mujeres, frente al de 140.000 varones en el mismo perio-

do de 2008. Estos datos nos evidencian la puesta en marcha de las estrategias que las mujeres adoptan en situaciones de crisis económica ante la pérdida de empleo de la «persona principal»<sup>2</sup> del hogar, y que en concreto en nuestro país ha supuesto un incremento de participación que multiplica por más de uno el número de mujeres que inician la búsqueda de empleo y aumenta considerablemente su implicación en el mercado de trabajo.

Este fenómeno no es nuevo, pero adquiere una importante relevancia por tratarse de mujeres mayores de 45 años que inician la búsqueda de oportunidades en el empleo; a su vez, este mismo fenómeno hace que se incremente el paro entre las mismas personas hasta un 43,3 por 100 a pesar del incremento moderado entre la población femenina, en datos globales; además del más que significativo aumento del empleo en ese mismo grupo, con 138.600 personas que encontraron empleo, un 5,9 por 100, en el período que estamos analizando<sup>3</sup>.

El fuerte crecimiento del paro registrado en el último trimestre de 2008, mantenido con intensa destrucción de empleo hasta mediados del año 2009, se concentró desde una perspectiva sectorial en la construcción, que aportó cerca de dos tercios del total, lo cual explica la rápida expansión del paro entre la población masculina. Siguiendo con el análisis sectorial, el resto del desempleo se concentró en hostelería, sectores financieros, hogares y comercios minoristas. A su vez, el empleo creció aunque de forma moderada en actividades de servicios «no de mercado» y en el sector público. Esto explica, en parte, el distinto impacto de la crisis en el empleo masculino y femenino, dada la composición segregada por género que caracteriza a nuestro modelo productivo.

La relativa concentración femenina en actividades económicas de carácter anticíclico ha permitido que, en conjunto, el empleo de las mujeres haya conseguido crecer, aunque muy escasamente, en el ejercicio del 2008.

Este crecimiento de las tasas de actividad femenina, con más mujeres que quieren encontrar trabajo remunerado y con derechos fuera del hogar, hace a su vez que las ya persistentes dificultades para conciliar trabajo y atención a las

---

<sup>2</sup> Definición de la EPA. Según esta fuente, esa definición se corresponde con la persona que mayor aportación hace al mantenimiento del hogar. A la Secretaría Confederal de la Mujer nos parece poco adecuada, dada la realidad social y porque ignora la aportación que en términos de renta realizan las mujeres en los servicios necesarios para el mantenimiento de las familias.

<sup>3</sup> Elaboración propia a partir de la *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. España 2008*, Capítulo II Mercado de Trabajo y Relaciones Laborales, Consejo Económico y Social España, Madrid, 2009.

responsabilidades familiares se convierta en una enorme carga para estas mujeres, dado que eran ellas las que hasta ahora realizaban este trabajo en el entorno familiar. Según la *Memoria de 2008* del CES, un 97,6 por 100 de las personas inactivas, que hasta ahora no buscaban empleo por cuidar de personas dependientes, eran mujeres. Ello da cuenta de la relevancia que adquiere la necesidad de creación de servicios de atención a las personas dependientes y de educación de 0 a 3 años, como dinamizadores de la economía y el empleo y como instrumento básico de impulso a la actividad de las mujeres y de mejora de la calidad de vida de las familias.

## COMPOSICIÓN DEL EMPLEO POR GÉNERO Y LAS PRIMERAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS

Según datos de Eurostat<sup>4</sup>, en junio de 2009 la tasa de paro en la zona euro sufrió un gran aumento, llegando al 9,4 por 100, cuando en junio de 2008 se situaba en el 7,5 por 100. Por estados miembros, las tasas de paro más bajas las registraron los Países Bajos, 3,3 por 100, y Austria, 4,4 por 100, y la tasa más elevada corresponde a España, 18,1 por 100 en junio de 2009.

Analizando la tasa de paro por género, entre junio de 2008 y junio de 2009 se observan incrementos importantes. Así, la tasa de paro en los hombres ha pasado de 6,8 a 9,25 por 100 en la zona euro y de 6,5 a 9,0 por 100 en la UE de los 27. La tasa de paro de las mujeres pasó de 8,3 a 9,7 por 100 en la zona euro y de 7,4 a 8,9 por 100 en la UE de los 27.

En España, la tasa de paro según género también sufre cambios importantes, caracterizándose por un mayor aumento de parados hombres, de 9,7 por 100 en junio de 2008 a 17,8 por 100 en junio de 2009, mientras que en las mujeres el aumento es menor, de 12,7 a 18,6 por 100 en el mismo periodo.

En lo que respecta a la tasa de empleo, se observan diferencias sustanciales si el análisis lo hacemos por género. Durante el primer trimestre de 2009, la tasa de empleo en la UE de los 27 se encontraba en el 52,5 por 100; en los hombres la tasa de empleo era del 59,5 y en las mujeres del 45,9 por 100, con una diferencia de 13,6 puntos porcentuales.

---

<sup>4</sup> Todos los datos que siguen proceden de Eurostat, artículo publicado en julio 2009.

En este mismo periodo en España, la tasa de empleo era de 49,1 por 100 habiendo importantes diferencias en cuanto a género; así, en los hombres la tasa era de 56,8 mientras que la de las mujeres descendía al 41,8 por 100, con 15 puntos porcentuales de diferencia<sup>5</sup>.

En el segundo trimestre de 2009, en España, la tasa de empleo descendió ligeramente hasta el 48,4 por 100; por género la tasa de varones se mantiene prácticamente igual, 56,4, mientras que la tasa de mujeres desciende un punto, 40,7 por 100.

En cuanto al empleo temporal, se aprecian diferencias en la población de 25 años en adelante. En la UE de los 27 el porcentaje de empleo temporal está en el 9,9 por 100; analizado por género esta situación afecta más a las mujeres, 11,1, que a los hombres, 8,9 por 100<sup>6</sup>.

En el caso de España, el porcentaje de empleo temporal es muy superior al de la UE de los 27, situándose en el 22,8 por 100; analizando el empleo temporal por género, se observa que tiene especial incidencia en las mujeres, 25,2, respecto de los hombres, 20,7 por 100.

En el segundo trimestre de 2009, el porcentaje de trabajadores temporales en España era similar en ambos géneros, concentrándose los valores más altos para mujeres y para hombres en los grupos de edad de 30 a 39 años y de 25 a 29 años.

*Parados que buscan su primer empleo<sup>7</sup>*  
II Trimestre 2009 (%)

	<i>Varones</i>	<i>Mujeres</i>
Total	100	100
Ya ha encontrado empleo	4,6	4,7
Menos de 1 mes	9,4	6,1
De 1 mes a menos de 3 meses	13,7	13,4
De 3 meses a menos de 6 meses	18,3	19,1
De 6 meses a menos de 1 año	25,8	20,8
De 1 año a menos de 2 años	15,7	18,2
2 años o más	12,5	17,7

<sup>5</sup> Datos extraídos de las series estadísticas publicadas por Eurostat en julio 09.

<sup>6</sup> Datos extraídos de las series estadísticas de Eurostat y del II trimestre de la EPA.

<sup>7</sup> Elaboración propia a partir de datos del II trimestre de la EPA.

En España, en el segundo trimestre de 2009, el 56 por 100 de las personas que buscaban su primer empleo eran mujeres. El mayor porcentaje para ambos géneros se sitúa en el periodo de búsqueda de seis meses a menos de un año. Las diferencias más significativas por género se encuentran en las búsquedas superiores a un año, donde el descenso del porcentaje de varones en comparación con las mujeres es más pronunciado <sup>8</sup>.

De las personas paradas de larga duración en el segundo trimestre de 2009, la mayoría son mujeres; concretamente el 46 por 100 de las personas que se encuentran en esta situación desde hace más de un año y el 63 por 100 de quienes llevan en esta misma situación más de dos años<sup>9</sup>.

Parados de 1 año a menos de 2: por grupos de edad, en el caso de los hombres, es el grupo de 25 a 29 años, periodo que coincide con el fin de los estudios y la inserción laboral, el que registra el porcentaje más elevado, 15,2 por 100; a partir de esta edad el porcentaje desciende, de forma más acusada a partir de los 50 años. En las mujeres, los porcentajes más altos se dan en dos grupos de edad, de 20 a 24 años y de 35 a 39 años, comenzando a descender a partir de este último tramo, aunque en menor medida que los hombres.

Parados de 2 años en adelante: en paro de muy larga duración, se observan disparidades en cuanto a edad. Los hombres en esta situación se sitúan, en la franja de 20 a 24 años, en el 15,8 por 100. En las mujeres, la situación de paradas de larga duración se acentúa a partir de los 35 años, comenzando a descender estos valores a partir de los 45 años.

Según datos proporcionados por el Servicio público de Empleo Estatal, del total de colocaciones realizadas en junio de 2009, sólo el 39 por 100 corresponden a quienes tienen demandas de empleo activas, y de ellos el 92 por 100 de las personas que han accedido a un empleo lo han hecho a puestos sin oferta previa al SPEE <sup>10</sup>.

En las colocaciones analizadas por género, el 40 por 100 de los hombres y el 32 por 100 de las mujeres han accedido al empleo teniendo la demanda de empleo activa. El 8,5 por 100 de las mujeres contaban con oferta previa, frente al 7,5 por 100 de los hombres.

---

<sup>8</sup> II trimestre de la EPA.

<sup>9</sup> II Trimestre de la EPA.

<sup>10</sup> Servicio Público de Empleo Estatal.

Estas breves referencias a la situación y características del mercado de trabajo en España nos sirven para situarnos en la necesidad de plantear cuáles son las medidas y acciones necesarias, para que en el cambio del modelo productivo necesario en nuestro país se incorpore de manera transversal e integral la perspectiva de género en todas y cada una de ellas.

## LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE LA UE HA DE ACTUAR CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO Y LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO EN EL TRABAJO, Y PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO

A partir de la Conferencia de Beijing de 1995 la integración de la perspectiva de género se ha trasladado a las políticas comunitarias, como una herramienta para promover la igualdad entre mujeres y hombres en los ámbitos políticos<sup>11</sup> y en los de carácter social y laboral. En el ámbito de la UE se alcanzó el compromiso entre los agentes sociales mediante la firma del Acuerdo Marco de Actuaciones para la Igualdad de Género en el ámbito laboral. En ese acuerdo se determinaban cuatro ejes de actuación: en los roles de género en los lugares de trabajo; la participación femenina en la toma de decisiones; promover la conciliación de la vida laboral y familiar, y actuar contra la discriminación salarial<sup>12</sup>. Los agentes sociales se comprometían de esta forma con la Estrategia Marco Comunitaria, ya que en el «diseño y aplicación de todas las políticas hay que tener en cuenta las preocupaciones, las necesidades y aspiraciones de las mujeres en la misma medida que las de los hombres».

En la «Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la justicia social para una globalización equitativa» de junio de 2008, hemos encontrado las principales razones para demandar a la Presidencia española de la UE el esfuerzo necesario para lograr la igualdad de género en el trabajo.

La igualdad de género es una cuestión de justicia social y se fundamenta en los derechos y la eficiencia económica. La discriminación por razón de sexo a menudo interactúa con otras formas de discriminación contra la mujer. Se podrá lograr el trabajo decente cuando existan oportunidades de empleo productivo y de calidad para las mujeres y los hombres. Como se afirmó en la Declaración

---

<sup>11</sup> Estrategia Marco Comunitaria sobre igualdad entre mujeres y hombres (2001-2005).

<sup>12</sup> CES, UNICE, UEPME y CEEP, *Marco de actuaciones sobre la igualdad entre hombres y mujeres*, 22 de marzo de 2005.

comentada sobre justicia social, la igualdad de género debe considerarse una cuestión transversal en el marco de los objetivos del trabajo decente.

La transversalidad de género ha de formar parte de las medidas impulsoras que se aprueben para un crecimiento sostenible, productivo y con un alto coeficiente de empleo, donde se hace necesario crear oportunidades de trabajo decente y mediante las cuales la sociedad podrá concretar sus objetivos de desarrollo económico, buenas condiciones de vida y progreso social.

Las políticas de empleo han de tener en cuenta el género, pues son un medio decisivo para lograr la reducción de la pobreza y el crecimiento equitativo e incluyente. Se deben abordar medidas relativas a la igualdad para lograr mejoras de la productividad, el crecimiento económico y asegurar que los mercados de trabajo funcionen más eficazmente con la participación equilibrada de mujeres y hombres. Abordar la igualdad de género debería ser un elemento central de todos los componentes de la creación de empleo: en los «marcos macroeconómicos»; las «políticas activas» de empleo; el desarrollo de «las cualificaciones y la empleabilidad»; la «creación de empresas y las políticas de desarrollo de infraestructuras».

Las políticas de empleo deben estar presentes en el diseño de las políticas macroeconómicas y sociales más amplias con atención al impacto de género de las mismas. Deberían tener en cuenta las desigualdades estructurales con que se enfrentan las mujeres, que podrían abarcar la segregación ocupacional por motivos de género y las relaciones de poder desiguales en el mercado de trabajo.

Todas ellas son herramientas que permiten la formulación de políticas que pueden equilibrar la oferta y la demanda de empleo centrándose especialmente en la mujer, implantando medidas de acción positiva para superar la discriminación que aún existe en el acceso al empleo.

El acoso sexual y otras formas de acoso son formas graves de discriminación extendidas en todo el mundo que socavan la dignidad de mujeres y hombres, niegan la igualdad de género y pueden tener consecuencias graves para las mujeres. El lugar de trabajo es un sitio propicio para las actividades de prevención mediante la formación, que debería abordarse a través del Diálogo Social, con inclusión de la negociación colectiva. Es prioritario que se diseñe un protocolo de prevención del acoso sexual en el ámbito laboral para el conjunto de países de la UE.

Las medidas destinadas a conciliar el trabajo y la familia han permitido que los padres compartan en mayor medida las responsabilidades familiares y ayuden al cambio de actitud de los varones y la eliminación de los estereotipos de género, así como la toma de conciencia de la paternidad como un valor y una responsabilidad de carácter social. El impulso desde la Presidencia europea para lograr un acuerdo sobre los permisos parentales en Europa, demandado por todos los agentes sociales, vendría a favorecer la permanencia y estabilidad de las mujeres en el empleo y significaría un avance en la asunción de la corresponsabilidad en las obligaciones familiares por parte de los varones.

La cualificación profesional del capital humano es un requisito necesario para conseguir la sostenibilidad y la competitividad de las empresas. Esto hace necesario corregir la actual segregación ocupacional que concentra a las mujeres en actividades económicas que requieren baja cualificación y están caracterizadas por bajas remuneraciones. Por ello y para evitar la acumulación de desventajas, las políticas de educación y formación profesional deberían orientarse a corregir la actual segregación que se produce en la enseñanza y a garantizar la igualdad de oportunidades de mujeres y hombres.

La persistente discriminación retributiva entre las mujeres y los hombres está basada en el menor valor de las cualificaciones de los puestos de trabajo que ocupan las mujeres, y esto hace muy difícil determinar en la práctica la discriminación que se produce por no garantizarse la igual remuneración por «un trabajo de igual valor». Se necesita, mediante los diagnósticos sobre las medidas de igualdad que la empresa está obligada a realizar, lograr que los datos sobre las cláusulas salariales sean más transparentes, acompañados de los análisis sobre la asignación de los puestos de trabajo para detectar cuáles no contienen criterios objetivos, y evaluar el impacto de género en las políticas de formación y promoción para constatar que no son discriminatorias hacia las mujeres. Esta debiera ser una práctica analizada y vigilada por la autoridad laboral de manera sistémica.

La Seguridad Social es una herramienta poderosa de lucha contra la pobreza y la desigualdad; sin embargo muchas mujeres se encuentran en los límites de la misma y están expuestas con gran riesgo a la exclusión social. Inicialmente los sistemas de seguridad social se diseñaron en torno al modelo del hombre, pero la participación femenina en el empleo ha provocado la reflexión y replanteamientos de los sistemas de protección, de manera que protejan la diversidad que supone el empleo femenino.

La lucha contra la violencia de género requiere de compromisos de los gobiernos a nivel internacional y seguir impulsando los Objetivos de Desarrollo del Milenio en lo referido a la violencia contra las mujeres y su erradicación para 2015. Por ello, valoramos positivamente la propuesta del Gobierno español de promover y aprobar un Observatorio europeo sobre la violencia de género que promueva la homogenización de la información sobre esta discriminación de las mujeres y la colaboración de los agentes que intervienen en su eliminación: jueces, fiscales, cuerpos y fuerzas de seguridad.

**José Moisés Martín**

2010. El Año Europeo contra la Pobreza  
y la Exclusión Social



*Pinares* (San Vicente de la Barquera), hacia 1872. Carlos de Haes.

---

*El Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión pretende impulsar compromisos y acciones prácticas reales, tanto de los Estados miembros como de la Unión Europea en su conjunto, que suponen la culminación de una década de reflexión y trabajo en materia de asuntos sociales.*

*La sociedad civil ha acogido con interés esta propuesta y las principales redes vinculadas a la lucha contra la pobreza se han implicado activamente en su preparación.*

*Aunque no bastará la buena voluntad o la elaboración de reflexiones compartidas para alcanzar estos objetivos. El papel de los actores sociales y del diálogo social es determinante, así como la movilización de la opinión pública y la puesta en marcha de nuevas políticas públicas. El compromiso político debe llevar a acciones efectivas y que den resultados en el corto y medio plazo. El papel de la Presidencia Española de la Unión Europea será determinante para alcanzar estos objetivos.*

**S**IGUIENDO la tradición de dedicar diferentes años a la movilización y sensibilización social, el año 2010 ha sido elegido como Año Europeo para combatir la pobreza y la exclusión social<sup>1</sup>. Así, a lo largo de 2010, los Estados miembros, la sociedad civil, la Comisión Europea y los agentes sociales dedicarán sus esfuerzos de movilización, educación ciudadana y sensibilización a informar a la opinión pública europea sobre la realidad de la pobreza en Europa, sus causas, factores y consecuencias personales y sociales. Un esfuerzo de pedagogía política para lograr una ciudadanía más comprometida con sociedades cohesionadas, inclusivas y solidarias.

## POBREZA, CRISIS Y DEMOCRACIA

El momento elegido para la puesta en marcha de la iniciativa no podría ser más significativo. La crisis económica que padece la economía global ha disparado las cifras de desempleo en el conjunto de las economías avanzadas, fragilizando la cohesión social y dificultando a millones de personas el acceso al pleno ejercicio de sus derechos económicos y sociales. La precarización de las relaciones laborales, el desempleo y la quiebra social que padecen algunos Estados miembros de la Unión Europea amenazan con que los devastadores efectos de la crisis sobre la ciudadanía persistan hasta mucho después de que los indicadores económicos hayan comenzado a mejorar.

Así, y de acuerdo con los datos de la Comisión Europea<sup>2</sup>, 79 millones de europeos y europeas viven por debajo de la línea de pobreza relativa (que supone el 60% de la renta per cápita). Esto significa que el 16% de los europeos

<sup>1</sup> Decisión 1098/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2008, relativa al Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social (2010). DO, Serie L, núm. 298, de 7 de noviembre de 2008.

<sup>2</sup> Comisión Europea: Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Fact Sheet disponible en: <http://ec.europa.eu>.

y europeas viven bajo dicho umbral. La situación es todavía peor en el caso de la infancia, ya que 19 millones de niños y niñas viven en hogares por debajo de dicha línea, lo cual asciende a casi uno/a de cada cinco niño/as europeos/as. Uno/a de cada diez europeos/as vive en hogares donde nadie trabaja.

Además, y a pesar de que el acceso al empleo no es siempre garantía para salir de la pobreza, resulta necesario poner de manifiesto aquí que casi la mitad de la población «pobre» de la Unión Europea tiene un empleo que no les permite salir de dicha situación.

La situación en los países del sur es aún más dramática. Más de mil millones de personas viven por debajo del umbral de pobreza extrema absoluta, cifrado en aquella población que tiene menos de un dólar al día para sobrevivir. Más de 1.800 millones de personas no tienen acceso al agua potable o al saneamiento básico, y alrededor de 1.000 millones de personas pasan hambre o están mal nutridas de manera crónica.

Datos todos ellos que nos obligan a cuestionar ética, social y políticamente un modelo de desarrollo desigual, excluyente y poco sensible al pleno ejercicio de los derechos humanos. Detrás de las cifras se esconden historias de personas concretas privadas de las más elementales capacidades para vivir y desarrollar, libremente y de manera autónoma, sus proyectos vitales personales y colectivos.

Decía Ignacio Ellacuría, sacerdote y filósofo español asesinado en El Salvador hace ahora 20 años, que el análisis de la pobreza y la exclusión de una sociedad es la mejor manera de examinar la bondad —o maldad— del proyecto político y social que promueve. Y es, precisamente, desde el lugar social de la pobreza y la exclusión desde donde el modelo económico y social que promueve la exacerbación del mercado sobre cualquier otra consideración encuentra su más dramático veredicto: los excesos permanentes de la acumulación de beneficios empresariales, la desregulación económica, la primacía de los mercados globales frente a las decisiones democráticas de los Estados, no sólo no ha conseguido reducir la pobreza sino que ha profundizado en las desigualdades y la exclusión de grandes sectores de la población.

La pobreza, que no se mide en términos meramente económicos, define un umbral por debajo del cual la vida deja de ser considerada una vida con las mínimas condiciones de dignidad. Es también, en consecuencia, una cuestión

social, cultural y eminentemente política. Entender su carácter mutidimensional exige afrontarla desde diferentes lógicas de intervención. La pobreza y la exclusión se definen a partir de escaso nivel de ingresos, de pobreza cultural y educativa, de la tendencia a la auto-reproducción, la desestructuración familiar, la indefensión y la dependencia personal y colectiva. Dimensiones todas ellas vinculadas a una incapacidad de disfrute de los derechos de ciudadanía que consideraríamos básicos para cualquier sociedad mínimamente incluyente.

Con todo, la pobreza y la exclusión, como fenómenos sociales, son categorías sociales históricamente dinámicas, están determinadas por factores identificables y contra los que se puede luchar. Así, podremos identificar determinados «factores generadores de pobreza» que inciden en su persistencia y que modifican su naturaleza a lo largo de los años<sup>3</sup>.

En primer lugar, la lógica del mercado, que excluye a los que no son solventes, a los «inempleables», que prima una lógica de beneficios sin límite al tiempo que recorta y congela los derechos de trabajadores y trabajadoras. La lógica de mercado que deja sin voz a aquellos/as que no producen ni consumen, que traslada producciones hacia entornos social o ambientalmente menos exigibles sin reconversión posible, o que provoca bolsas de economía sumergida de empleo sin seguridad ni derechos.

En segundo lugar, la dualización social, que incrementa la desigualdad entre aquellos/as que tienen acceso a la propiedad, a altos ingresos provenientes de rendimientos del capital, y aquellos/as que se enfrentan a mercados de trabajo más precarizados y carentes de derechos.

En tercer lugar, la lógica político-administrativa imperante, que empobrece las capacidades públicas para la prestación de servicios vinculados a derechos de carácter social tales como la educación, la sanidad o la cultura, en un contexto que aboca al recorte del Estado del bienestar y a la regresividad fiscal.

En cuarto lugar, la persistencia de trayectorias personales y comunitarias fragilizadas, que conducen a determinadas personas y familias a la dependencia y la indefensión.

Factores todos ellos que reconstruyen nuevos tipos de pobreza, como la pobreza juvenil vinculada al «mileurismo», la pobreza de las familias monoparen-

---

<sup>3</sup> RENES, V.: *Luchar contra la pobreza hoy*. Madrid: HOAC, 1992.

tales, la pobreza de la inmigración que sobrevive explotada en la economía sumergida. Fenómenos que describen una pobreza históricamente cambiante y siempre símbolo de la fractura que sobrevuela nuestras sociedades y que se ha visto acrecentada por la actual crisis económica.

En última instancia, la pobreza es también símbolo del desigual reparto de poder en nuestras sociedades. Vicenç Navarro<sup>4</sup> ha explicado bien cómo el desigual reparto del poder político ha devenido en un subdesarrollo social permanente en España, y el premio Nobel de economía Paul Krugman realizó un ejercicio similar en el caso de los Estados Unidos<sup>5</sup>: la ofensiva neoliberal, la acumulación de poder en las clases privilegiadas, está en el origen de las desigualdades y de su expresión más radical que es la exclusión social.

## EL PLANTEAMIENTO DEL AÑO EUROPEO

El Año Europeo de lucha contra la pobreza y la exclusión aparece así como culminación y punto de inflexión de una década de reflexión y trabajo en materia de asuntos sociales en el ámbito de la Unión Europea. El planteamiento inicial del año se centra en la consecución de cuatro objetivos interdisciplinarios vinculados a la lucha contra la pobreza.

En primer lugar, la necesidad de obtener un reconocimiento de los derechos fundamentales de todas las personas como precondition para lograr vivir en dignidad y ser parte activa de la sociedad.

En segundo lugar, la promoción del apoyo público a la generación de políticas de inclusión, a través de la responsabilidad social, personal y colectiva, en la lucha contra la exclusión, favoreciendo la creación de alianzas entre lo público y lo privado.

En tercer lugar, la promoción de una sociedad más cohesionada, de tal modo que sea el conjunto de la misma el que se beneficia de la erradicación de la pobreza.

---

<sup>4</sup> NAVARRO, V.: *El subdesarrollo social de España. Causas y Consecuencias*. Madrid: Anagrama, 2006.

<sup>5</sup> KRUGMAN, P.: *Después de Bush. El fin de los «neocons» y la hora de los demócratas*. Madrid: Crítica, 2008.

Por último, el Año Europeo pretende impulsar compromisos y acciones prácticas reales, tanto de los Estados miembros como de la Unión Europea en su conjunto, para combatir la pobreza y la exclusión, implicando a todos los niveles de autoridad en la consecución de este objetivo.

El método planteado para el cumplimiento de dichos objetivos se basa en la descentralización y la coordinación de actores, dentro del mecanismo conocido como Método Abierto de Coordinación. Así, y sobre la base de un Documento Marco que describe las directrices del Año Europeo, se propone a cada Estado miembro la elaboración de un plan nacional que debe incorporar una multiplicidad de acciones, entre las que cabe destacar las campañas de sensibilización, la celebración de encuentros, el diseño de políticas apropiadas o la puesta en marcha de iniciativas innovadoras. En la realización de todas ellas debe contarse con la plena participación de las organizaciones de la sociedad civil relevantes en este ámbito.

A nivel europeo, un grupo de expertos apoyará el desarrollo de las acciones y se pondrá en marcha una importante campaña de sensibilización de escala europea, como ya se ha hecho en el marco de otros años europeos. Se prestará especial atención a la perspectiva de género, como un elemento clave de transversalización.

En concreto, el mencionado Documento Marco señala los siguientes elementos clave para avanzar en la lucha contra la pobreza durante 2010<sup>6</sup>:

- *Promover estrategias integradas pluridimensionales para prevenir y reducir la pobreza, especialmente la pobreza extrema, y enfoques que se integrarán en todas las políticas relevantes.*
- *Luchar contra la pobreza infantil, incluida la transmisión de la pobreza de una generación a otra, así como la pobreza en las familias, con especial atención a las familias numerosas, a las monoparentales y a las familias con una persona dependiente a cargo, y la pobreza en la que viven los niños en las instituciones.*
- *Promover mercados laborales que propicien la inclusión, abordando el problema de la pobreza en el empleo y la necesidad de hacer que trabajar resulte rentable,*

---

<sup>6</sup> Documento Marco Estratégico del Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión (2010). Disponible en: <http://2010againstpoverity.ec.europa.eu>

- *Erradicar las desventajas en materia de educación y formación, incluida la formación en alfabetización informática y la promoción del acceso igualitario a las TIC, prestando especial atención a las necesidades específicas de las personas con discapacidad.*
- *Abordar las perspectivas de género y edad de la pobreza.*
- *Garantizar el acceso igual a servicios y recursos adecuados, incluidas una vivienda digna, la sanidad y la protección social.*
- *Facilitar el acceso a oportunidades culturales y de ocio.*
- *Superar la discriminación y promover la inclusión social de los inmigrantes y de las minorías étnicas.*
- *Promover enfoques integrados de inclusión activa.*
- *Abordar las necesidades de las personas con discapacidad y de sus familias, de las personas sin hogar, así como de los demás grupos o personas en situaciones vulnerables.*

En el caso de España, el Plan Nacional ya previsto enlaza con los esfuerzos desarrollados en el marco del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010 y recoge las actividades que se desarrollarán para cada uno de los objetivos interdisciplinares, con el ánimo de alcanzar los siguientes resultados<sup>7</sup>:

- *Mejorar el conocimiento de las situaciones de pobreza y exclusión, y análisis de los procesos y factores multidimensionales que inciden en la pobreza extrema.*
- *Incrementar la sensibilización social respecto a las situaciones de pobreza, exclusión y vulnerabilidad.*
- *Fomentar la participación social desde diversos sectores en la prevención y erradicación de la pobreza.*
- *Mejorar la coordinación entre distintas administraciones públicas.*
- *Transversalizar el enfoque de género.*
- *Influir en las políticas generales y en las medidas concretas en España.*

La sociedad civil ha acogido con interés la propuesta de celebración en 2010 del Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social y las principales redes vinculadas a la lucha contra la pobreza se han implicado activamente en su preparación, recogiendo diferentes criterios para su puesta en marcha.

---

<sup>7</sup> Véase el Plan Nacional Español. Año Europeo contra la Pobreza y la Exclusión. Disponible en: <http://www.mepsyd.es/politica-social/inclusion-social/inclusion-social-espana/marco-union-europea/plan-nacional-inclusion-social.html>

Así, la Red Europea contra la Pobreza, en su asamblea general de 2008, aprobó una resolución en la que enmarca su participación en el Año Europeo.

La Red Europea contra la Pobreza (EAPN, en sus siglas en inglés) señala en dicha resolución el riesgo que corre la Unión Europea de ser percibida más como un actor defensor de las libertades de mercado que del modelo social europeo, y constata, al tiempo, que el crecimiento económico no garantiza mayor cohesión social. Desde este punto de partida, propone la necesidad de lanzar mensajes políticos consistentes con los objetivos de erradicación de la pobreza. Cabe destacar, en este punto, los siguientes<sup>8</sup>:

- *Es posible construir marcos políticos que lleven al progreso social, donde las políticas públicas puedan contribuir a la lucha contra la pobreza.*
- *Se deben romper los estereotipos vinculados a la pobreza y la exclusión social,*
- *Es necesaria una profundización en los procesos participativos y democráticos, dando mayor voz a las poblaciones excluidas.*
- *La lucha contra la pobreza mundial y la lucha contra la pobreza en Europa forman parte del mismo esfuerzo político.*

A partir de estas opciones, EAPN propone un programa de acción que incorpore la elaboración de un Pacto por el Progreso Social en Europa que dirija la atención a la necesidad de situar la cohesión social y la lucha contra la pobreza en el centro de la agenda política, a través de los siguientes elementos de acción:

- *Implementación de la Carta Europea de Derechos Fundamentales.*
- *Establecimiento de objetivos ambiciosos para la erradicación de la pobreza en la Unión Europea en 2020.*
- *Elaboración de esquemas de renta mínima adecuadas para una vida digna.*
- *Plena implementación de la legislación europea Antidiscriminación.*
- *Establecimiento de un organismo independiente de verificación de los derechos humanos.*
- *Desarrollo de sistemas de buen gobierno en el ámbito de las políticas de inclusión social.*
- *Desarrollo de un programa de inclusión social y lucha contra la pobreza.*

---

<sup>8</sup> La Resolución está disponible en: <http://www.eapn.es>

De esta manera, las organizaciones de la sociedad civil presentan sus opciones para la puesta en marcha de políticas activas de lucha contra la pobreza y la exclusión social, que den un contenido substantivo al desarrollo del Año Europeo.

## ¿UNA SALIDA SOCIAL A LA CRISIS? NO SÓLO PARA EUROPA, SINO PARA EL PLANETA

En el actual contexto de la crisis, el Año Europeo de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social proporciona una auténtica oportunidad de reflexión, movilización y construcción de una salida de la crisis que tenga en cuenta las necesidades y aspiraciones de la población más golpeada por sus efectos. La adopción de un nuevo pacto social de alcance europeo que permita profundizar en la democracia social, la generación de empleos dignos de acuerdo con lo establecido en el Pacto Mundial para el Empleo<sup>9</sup> y el mantenimiento de altos estándares públicos de protección social, serán elementos clave que deben conformar un nuevo marco de acción que lleve a la Unión Europea, de cara al horizonte 2020, a un modelo de desarrollo más incluyente, en el pleno ejercicio de la Carta de Derechos Fundamentales.

Sin duda, no bastará la buena voluntad o la elaboración de reflexiones compartidas para alcanzar estos objetivos. El papel de los actores sociales y del diálogo social es determinante, así como la movilización de la opinión pública y la puesta en marcha de nuevas políticas públicas. La regulación del mercado es imprescindible para evitar los excesos desreguladores de los últimos años. El compromiso político debe llevar a acciones efectivas y que den resultados en el corto y medio plazo.

Por último, Europa no debe olvidar que sus esfuerzos por la erradicación de la pobreza dentro de sus fronteras forman parte de una lucha más amplia contra la pobreza mundial. El año 2010 será también el año en el que se evalúen los progresos alcanzados en el ámbito de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, cuya proclamación en el año 2000 supuso un importante revulsivo a las políticas de cooperación y desarrollo global, y cuyo horizonte temporal debía culminar en el año 2015. Los efectos de la crisis, así como la subida del precio de los

---

<sup>9</sup> Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, celebrada en Ginebra el 19 de junio de 2009. Disponible en: <http://www.ilo.org>

alimentos en 2008, han afectado negativamente al progreso previsto y se deberá realizar un esfuerzo adicional si la Comunidad Internacional quiere alcanzar los objetivos a los que se comprometió.

Con todo, el papel de la Presidencia Española de la Unión Europea será determinante para alcanzar estos objetivos. Las prioridades situadas en materia de innovación e igualdad serán un excelente *leit motiv* para impulsar el liderazgo necesario capaz de poner en marcha una nueva agenda contra la pobreza y la exclusión.



**Salce Elvira**  
**Alicia Durán**

Los retos de la Europa de la ciencia y la  
innovación



*Lagunas cerca de Nijmegen (Holanda), hacia 1887. Carlos de Haes.*

---

*La presidencia española de la UE se enfrenta a diversos retos en un entorno de crisis económica que no remite a pesar de los anunciados «brotes verdes». La situación española es más grave y la crisis se percibe como más duradera en el campo del empleo. Nos enfrentamos, por tanto, a un escenario complejo donde hay que apuntalar diversas políticas, en particular aquellas que sirven para construir entornos económicos innovadores y estructuras estables de empleo digno y cualificado.*

*Es necesario repensar las herramientas y políticas, crear redes y centros de excelencia europeos en materia de investigación y educación, mejorar la dimensión europea del aprendizaje permanente con reconocimiento de cualificaciones y aptitudes, creando títulos, certificados y diplomas europeos y estableciendo normas mínimas de calidad en la educación y la formación. Es necesario crear las condiciones para que aumente la inversión de fuentes privadas en investigación, manteniendo niveles elevados de financiación pública de la investigación en campos prioritarios.*

**H**ACE ya casi una década que el Consejo Europeo de Lisboa estableció el ambicioso objetivo de hacer de la Unión la economía basada en el conocimiento más dinámica, competitiva y sostenible, en la que se goce del pleno empleo y de una cohesión económica y social reforzada.

Esta política se centraba en tres ámbitos prioritarios, básicos para acelerar la recuperación de la Unión y que siguen siendo imprescindibles para satisfacer sus necesidades a largo plazo:

- Potenciar las políticas de empleo.
- Avanzar en la integración de los mercados.
- Aumentar la inversión en conocimiento. Un objetivo básico de la Unión Europea es reforzar los campos de la investigación, la innovación, la educación y la formación; elaborar políticas innovadoras, adoptando un planteamiento integrado, y reunir las bajo una enseña común: un espacio europeo del conocimiento.

## UN ESPACIO EUROPEO DEL CONOCIMIENTO

La Estrategia de Lisboa<sup>1</sup> apostaba por aumentar la inversión en recursos humanos, desarrollar el espacio europeo de la investigación y la innovación, transformar los sistemas de educación y formación desde la perspectiva del aprendizaje permanente, crear redes y centros de excelencia en investigación y educación y fomentar la movilidad dentro de Europa. Para ello se proponía una estrategia integrada con diversas acciones para los siguientes fines:

- *Conformar un entorno transparente y abierto para la investigación y la educación*, con una apuesta clara por la movilidad de todos los que participan en la educación, la investigación y la innovación.

---

<sup>1</sup> «Hacia un espacio europeo de la investigación» COM(2000)6, final.

- *Crear redes y centros de excelencia europeos en materia de investigación y educación.* Potenciación de las redes a través del Programa Marco de Investigación. Coherencia del proyecto con los aspectos relacionados con la educación.
- *Mejorar la dimensión europea del aprendizaje permanente.* Reconocimiento de cualificaciones y aptitudes, creación de títulos, certificados y diplomas europeos y establecimiento de normas mínimas de calidad en la educación y la formación.
- ***Crear las condiciones para que aumente la inversión de fuentes privadas en investigación.*** El incremento del gasto del sector privado en I+D debe ir acompañado de unos niveles siempre elevados de financiación pública de la investigación en campos prioritarios.

Para conseguir estos objetivos, proponía llegar al 3% del PIB para el gasto global, público y privado, en investigación y desarrollo, que debía alcanzarse antes de 2010. De ese total, la cantidad aportada por las empresas debía aumentar a cerca de dos tercios, frente al 55 % actual.

Tras casi una década el balance desde Lisboa es, sin embargo, contradictorio:

En investigación e innovación se ha generado un impulso al amparo del Espacio Europeo de la Investigación (EEI), y el acuerdo sobre los principios fundamentales del sexto y séptimo Programa Marco de Investigación (FP6 y FP7).

No se ha avanzado mucho, sin embargo, en el fortalecimiento de la base de conocimiento en que se apoya la Unión. El nivel de inversión en educación sigue siendo demasiado bajo; el aprovechamiento de las oportunidades de aprendizaje permanente es limitado; y sigue siendo alto el número de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios sin haber adquirido cualificación alguna, o sólo las cualificaciones básicas.

Europa es puntera en muchos campos de la ciencia, posee una capacidad probada para convertir las ideas en productos y servicios innovadores, y sus sistemas educativos son, en general, sólidos. Al mismo tiempo, el sistema europeo de educación superior e investigación no consigue atraer personas e

inversiones suficientes, ni de dentro de Europa ni del resto del mundo. La financiación de la investigación y la educación sigue siendo insuficiente, en especial la investigación proveniente de fuentes empresariales.

Por otro lado, el aprendizaje permanente sigue sin ser una realidad para la mayoría de los ciudadanos. Alrededor de 150 millones de europeos no han terminado la educación secundaria, y en el aprendizaje permanente participan relativamente pocos adultos.

Este es el escenario en que se plantea la profunda crisis que ha sacudido los mercados financieros internacionales y transformado las economías de todo el planeta. Las respuestas y los efectos de esta crisis ponen de manifiesto las profundas diferencias entre los países de la Unión. Aunque los efectos macroeconómicos, en particular la reducción del PIB nacional, son más importantes en los países centrales, en particular Alemania y Francia, su efecto en el mercado de trabajo es cualitativamente diferente. En otros países, y particularmente en España, el efecto de la crisis es devastador en términos de empleo, reflejo de una economía basada en sectores de bajo valor añadido y baja productividad, y un mercado de trabajo que pivota sobre el empleo precario y de baja cualificación. Ante este panorama se enarbola el *mantra* del cambio de modelo económico como si solo se tratara de elegir entre una nueva cesta de actividades sectoriales de futuro (biotecnologías, energías limpias, comunicación, industrias bajas en carbono, etc.) para resolver un problema que lastra las posibilidades de desarrollo económico y social.

Los diferentes entornos desde los cuales los países de la Unión enfrentan la actual crisis se reflejan en sus sistemas de I+D+i y en su actitud frente a la innovación. Es, por tanto, útil acudir a los últimos informes sobre Ciencia, Tecnología y Competitividad y sobre Innovación Europea para analizar situaciones, comportamientos y diferencias entre sistemas y países.

## LA CIENCIA, LA TECNOLOGÍA Y LA INNOVACIÓN EN CIFRAS

El último informe europeo sobre los sistemas de I+D+i<sup>2</sup>, presenta las cifras clave para conocer y evaluar la realidad europea. Este informe analiza las inversiones en I+D en los países que conforman el EEI entre 2000 y 2008, tanto en

---

<sup>2</sup> «A more research-intensive and integrated European Research Area. Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009», EUR 23608 EN.

recursos financieros como humanos, sus actividades tecnológicas y resultados en sectores de alta intensidad tecnológica y la integración de la inversión privada en I+D. Por otro lado, compara los sistemas nacionales y su nivel de integración en el EEI a través de los seis ejes identificados por el Libro Verde del EEI<sup>3</sup> como los objetivos capaces de vertebrar este espacio:

- Conseguir un «mercado único» de investigadores.
- Desarrollar infraestructuras de nivel internacional.
- Reforzar las instituciones dedicadas a la investigación.
- Compartir conocimientos.
- Optimizar los programas y prioridades de I+D.
- Apertura del EEI al mundo, cooperación internacional en I+D.

Se han utilizado todas las fuentes estadísticas disponibles, y también datos cualitativos, con la idea de diseñar nuevos indicadores que ayuden a comprender y evaluar los flujos de conocimientos y recursos, y la interconexión entre producción y explotación del conocimiento en Europa.

El gasto total en I+D (PIB-ID) en la UE-27 creció en un 14,8% entre 2000 y 2006, similar al crecimiento del PIB total en este periodo. Por tanto, la intensidad de gasto en I+D no ha variado, manteniéndose en el 1,84% PIB en 2006, aunque los datos disponibles hasta 2008 indican un aumento hasta el 1,87% PIB. La estabilidad del gasto en I+D de la UE esconde, sin embargo, un panorama más dinámico y contradictorio si se analiza el comportamiento de los Estados Miembros (EM). La inversión en I+D creció en 17 de los EM, en particular en los países con menor intensidad de gasto, donde solo Polonia, Bulgaria, Eslovaquia y Grecia retroceden. Aunque parece relativamente fácil aumentar el gasto si se parte de niveles muy bajos, como es el caso de los nuevos EM, más España e Irlanda, los datos demuestran que estos países han aumentado la intensidad de su gasto en I+D en entornos de fuerte crecimiento del PIB. Sin embargo, parece claro que el progreso hacia mayores tasas de inversión en I+D es parte del proceso de convergencia, aunque Suiza y Austria han aumentado su gasto en I+D partiendo de niveles altos de inversión. De hecho, el gasto en I+D se ha estancado porque los países centrales (Alemania, UK, Francia e Italia) que generan el 68,8% del total de gasto en la UE-27, mantienen básicamente sus niveles de inversión.

---

<sup>3</sup> «Libro Verde: El espacio Europeo de Investigación: nuevas perspectivas» COM(2007)161.

Los datos de EEUU en el mismo periodo apuntan a una disminución de su PIB-ID del 4,6% debido exclusivamente a una menor intensidad de gasto de su sector empresarial. Por otra parte, Japón ha aumentado sus inversiones en I+D en un 21,9 % en términos reales alcanzando el 3,39% de su PIB, mientras Corea ha casi igualado este nivel de inversión, con un 3,23% del PIB. Las inversiones en China han aumentado en más del 50% impulsadas por la fuerza de la inversión empresarial, que dedica casi el 1% del PIB a I+D, el mismo nivel que la UE, comparado con un 0,52%PIB en 2000. Por tanto, la diferencia entre la UE y China se apoya en la mayor inversión pública europea.

La estabilidad de la inversión en I+D de la UE-27 oculta una gran diversidad de situaciones nacionales. Los Estados Miembros más Estados Asociados (EA) pueden dividirse en cuatro grandes grupos:

- El grupo de cabeza, con *alta intensidad de gasto en I+D* (> 2,4%PIB), constituido por Finlandia, Suecia, Austria, Alemania y Dinamarca, más Israel, Suiza e Islandia como EA.
- Un grupo con *intensidad media-alta en I+D*, cerca de la media de la UE (1,78-2,1%PIB), que reúne a Francia, Bélgica y Reino Unido.
- Un grupo de países con *intensidad media-baja* (1-1,7%PIB) compuesto por nueve EM más Noruega. España se encuentra en la zona inferior de este grupo, con un 1,3%PIB en 2008.
- Un grupo con *baja intensidad de inversiones en I+D* (< 1%PIB), muy por debajo de la media europea, que comprende 12 EM más Turquía y Croacia.

El mayor problema de la UE surge, sin embargo, cuando se analiza el avance hacia los objetivos de financiación pública y privada, del 1 y 2 % respectivamente del PIB. En 20 EM la aportación pública ha crecido entre 2000 y 2007, mostrando la disposición de los Estados a incrementar su esfuerzo en I+D. Sin embargo, la intensidad de gasto público de la UE se ha mantenido en el 0,63%PIB (2006) por el estancamiento del gasto en los países centrales.

La UE-27 se sitúa por detrás de EEUU, Corea y Japón en gasto total de I+D, sobre todo debido a la baja intensidad de gasto del sector privado. Los gastos en I+D de las empresas solo han crecido en unos pocos países. Salvo Austria, los EM con niveles altos y medios de inversión en I+D no han logrado aumentar su intensidad de gasto empresarial en I+D, contribuyendo a la reducción de este gasto al 1%PIB desde el 1,05 de 2000. En EEUU esta reducción ha sido mucho

más fuerte aunque partían de mayores niveles (1,90 en 2000 a 1,69 en 2006). En tanto, Corea y Japón siguen aumentando sus gastos empresariales hasta el 2,43 y 2,62%PIB respectivamente, mientras China casi duplica este esfuerzo en el mismo periodo.

El informe identifica como causa de este retraso europeo el cambio de patrón de actividades económicas. La mayoría de los sectores industriales y casi todos los servicios han aumentado su intensidad de inversión en I+D (definida como gasto en I+D en relación al valor añadido) entre 1995 y 2003, aunque esto se refleja en un modesto aumento del gasto total del sector privado del 1,13 al 1,19%PIB en 2003 debido a varias causas:

- La evolución de la UE hacia una economía centrada en los servicios implica un peso creciente de sectores con baja intensidad en I+D.
- El aumento en intensidad de I+D en sectores industriales de contenido tecnológico medio y bajo, así como en los servicios, tiene un efecto limitado en la inversión del sector empresarial, determinado básicamente por el tamaño e intensidad investigadora de las industrias con contenido tecnológico alto y medio. Un aumento de las inversiones de este tramo de industrias al nivel de sus homólogos en EEUU contribuiría a aumentar un 0,1%PIB.

El cambio en la estructura y comportamientos industriales son esenciales para promover el crecimiento a largo plazo de los países de la UE. El progreso hacia el objetivo del 3%PIB en I+D debería ser una medida del éxito en alcanzar mayores eficiencias de los sistemas de investigación y de las estructuras industriales. Se observa, asimismo, una buena integración de los sectores europeos de alta y media intensidad tecnológica, ligados estrechamente a firmas multinacionales. El problema de la fragmentación europea aparece, por tanto, como un problema ligado a la investigación pública y, en especial, a los patrones económicos basados en PYMES y microempresas, que permanecen ajenas a la tendencia general. De ahí la importancia de pensar en nuevas políticas y en instrumentos alternativos que ayuden a reducir la fragmentación y a integrar este universo de empresas en los objetivos del EEI.

Conclusiones similares se extraen del Informe sobre Innovación 2008 (EIS)<sup>4</sup>, que revisa la metodología de los informes anteriores (2001-2007) con mayor

---

<sup>4</sup> «European Innovation Scoreboard 2008. Comparative analysis of innovation performance». ProlInnoEurope paper N° 10. January 2009.

atención a los servicios, aspectos no tecnológicos y resultados de la innovación. El análisis de las tendencias se basa en la evolución de los indicadores en un periodo de cinco años más que en la relación respecto a la media europea. Estos 29 indicadores comprenden los recursos (disponibilidad de recursos financieros y de recursos humanos con educación y formación), actividades de las empresas (inversiones, colaboraciones y espíritu empresarial, rendimientos en Propiedad Intelectual, y balance y flujos de tecnología) y resultados (empresas innovadoras y efectos económicos en términos de empleo, ventas y exportaciones). A partir de estos indicadores se construye un Índice de Innovación Resumen (SII) por país. El informe incluye todos los países de la UE-27 más algunos EA como Turquía, Noruega, Islandia y Suiza. Estos países se organizan en cuatro grupos:

- Los *líderes en innovación* (Suecia, Finlandia, Alemania, Dinamarca y Reino Unido), cuyos Índices de Innovación se sitúan muy por encima de la media europea.
- Austria, Bélgica, Francia, Irlanda, Luxemburgo y Holanda son *seguidores en innovación*, con SII por debajo de los líderes pero superiores a la media de la UE-27.
- Chipre, Chequia, Estonia, Grecia, Islandia, Italia, Noruega, Portugal, Eslovenia y España son *innovadores moderados*, con indicadores por debajo de la media UE y con comportamientos mejores para los 4 primeros países.
- El resto de los países se califican como *países convergentes*. Aunque sus SII están muy por debajo de la media europea su tasa de crecimiento es alta tendiendo a la media, a excepción de Croacia y Lituania.

La mayoría de los grupos repite la situación de 2007 y todos los países excepto Dinamarca muestran una mejora de los indicadores respecto al quinquenio anterior. Dentro de los cuatro grupos se observan comportamientos muy diversos, como se ilustra en la tabla 1. Los líderes mejoran sus ratios, con tasas menores que la media de la UE, mientras los innovadores moderados y países convergentes ponen de manifiesto un esfuerzo notable, aunque se hallan aun lejos de la media europea.

La metodología revisada en el EIS 2008 permite analizar el comportamiento y crecimiento absoluto para la UE-27, con una tasa media de crecimiento en innovación del 2,3% en los 5 últimos años. Este comportamiento se debe principalmente al aumento en Recursos Humanos (4,0%), Recursos financieros

TABLA 1. *Líderes en crecimiento innovador*

<i>Grupo</i>	<i>Tasa de crecimiento</i>	<i>Líderes en crecimiento</i>	<i>Crecimiento moderado</i>	<i>Crecimiento lento</i>
<b>Líderes innovadores</b>	1,6%	Suiza	Alemania, Finlandia	Dinamarca, Suecia, UK
<b>Seguidores en innovación</b>	2,0%	Irlanda, Austria	Bélgica	Francia, Luxemburgo, Holanda
<b>Innovadores moderados</b>	3,6%	Chipre, Portugal	Chequia, Estonia, Grecia, Islandia Eslovenia	Italia, Noruega, <b>España</b>
<b>Países convergentes</b>	4,1%	Bulgaria, Rumanía	Letonia, Hungría, Malta, Polonia Eslovaquia, Turquía	Croacia, Lituania

Tasas de crecimiento anual calculadas sobre un periodo de cinco años. Media UE-27 = 2,3%.

(7,1%) y Rendimientos en patentes y explotación de resultados (4,0%) desde 2004. Los efectos son menores en Colaboraciones y espíritu empresarial (0,0%) y Efectos económicos (1,1%), con reducción en Inversión empresarial (-0,9%) y número de empresas innovadoras (-1,3%). Entre los indicadores individuales la UE-27 muestra una fortaleza relativa en educación de jóvenes, gasto público en I+D, acceso a banda ancha, servicios de empleo intensivos en conocimiento, exportaciones de contenido tecnológico medio y alto, y ventas de nuevos productos. Las debilidades se sitúan en número de graduados y doctorados, formación continua, colaboración entre PYMES innovadoras, balances en pagos tecnológicos y eficiencia de los recursos innovadores.

La UE está mejorando sus ratios en recursos humanos, banda ancha y capital riesgo, con fuertes incrementos en el número de graduados en ciencias, ingeniería, ciencias sociales y humanidades, aunque el aumento de las inversiones en capital riesgo no tiene en cuenta la crisis iniciada en 2008. Por otro lado, se reduce la distancia con EEUU y Japón, aunque sigue siendo significativa. La convergencia europea se explica por el fuerte incremento en la colaboración público-privado, así como en el nivel de formación y el aumento de la disponibilidad de capital riesgo. La distancia se mantiene en patentes internacionales, investigadores y gasto privado en I+D. Por otro lado, la UE mantiene un comportamiento innovador que supera al de las economías emergentes como Brasil, India o China.

La nueva metodología confirma, por otra parte, la importancia de la *innovación no tecnológica*. La I+D no es el único modo de acceder a la innovación, otros métodos incluyen la adopción de tecnologías, cambios incrementales, imitación y combinación de conocimiento existente en nuevas formas. Un análisis de las compañías innovadoras que no realizan I+D muestra que mientras estos «innovadores despreciados» tienen menor capacidad de innovar que las que hacen I+D, la mayoría invierte en innovación creativa de forma más intensa y por esto crecen más rápidamente. Sin embargo, tienen menos posibilidades de recibir apoyo público para este tipo de innovaciones. Una parte fundamental de la innovación no tecnológica descansa en la creatividad y el diseño, elementos que deberían ser incorporados a las políticas de promoción de la innovación.

Merece considerar el papel de España en el conjunto de los innovadores moderados. Todos los países muestran tasas de crecimiento mayores que la media de la UE, excepto Grecia, Eslovenia y España. Islandia muestra el mejor comportamiento en recursos financieros, y España ha combinado niveles por encima de la UE y alta tasa de mejora en este indicador. Distinta es la situación en colaboración y espíritu empresarial, donde Chipre presenta los niveles más altos, mientras Noruega y España muestran una disminución en esta dimensión. En rendimientos en patentes y explotación de resultados todos los países se comportan por debajo de la media. El crecimiento de España en esta dimensión, aunque positivo, se sitúa como el más débil entre todos los países.

Una serie de datos viene a confirmar las conclusiones del estudio de Eurostat *La nueva economía en la Europa de los 15, un retrato estadístico* (2005), destinado a comparar el cumplimiento de los objetivos de Lisboa 2000. El caso español aparecía como especialmente preocupante ya que sus empresas eran en 2000 las que menos innovaban en la UE-15. Este estudio incluye una concepción novedosa de la innovación, que se valora a través de la influencia de las innovaciones sobre los resultados empresariales, como aumento de cuota de mercado o de ventas electrónicas. España aparece en los últimos lugares, acorde con el dato de que la innovación de producto sólo significó el 7,9% de las ventas de las empresas innovadoras en 2003, porcentaje que se reduce al 2% si se consideran productos nuevos en el mercado. El informe intenta, asimismo, analizar el impacto del desarrollo de la *nueva economía* sobre indicadores macroeconómicos como el PIB *per capita*, la productividad, la inflación o la balanza comercial. España aparece lastrada por el paro de larga duración, la excesiva temporalidad y la escasez de manufacturas en tecnología, y los indicadores de productividad, diferencial de inflación respecto a la UE y balanza

comercial nos situaban muy lejos del lugar que nos correspondería de acuerdo a nuestro PIB.

También aparecemos en el vagón de cola al compararnos con el resto de Europa si contabilizamos los indicadores del Índice Sintético de Innovación (ISI) elaborado por Analistas Financieros Internacionales<sup>5</sup>, que incluyen también el gasto y el nivel en educación, la utilización del capital riesgo no especulativo, la creación de incubadoras de empresas, el registro de patentes o la colaboración empresa-universidad.

La suma de estos informes permitía prever que, aun manteniendo un fuerte ritmo de crecimiento, con incrementos del 25% anual en la financiación pública de la I+D+i, España tardaría más de 20 años en alcanzar los estándares de la UE. Si analizamos la situación real en el escenario de crisis, donde el gasto en I+D+i ha sido la primera víctima del recorte presupuestario, a la vez que se restringe el crédito y se encarecen los avales, impidiendo el acceso de las PYMES a las ayudas públicas, el panorama está servido: España sigue pareciéndose a Alicia, que corre y corre para estar siempre en el mismo lugar.

## LA ESTRATEGIA DE LISBOA: ENTRE LA REVOLUCIÓN Y LA ILUSIÓN<sup>6</sup>

Con este título se aborda el análisis del Grupo de Expertos (LEG) sobre los resultados de la Estrategia de Lisboa, tras más de ocho años de su lanzamiento y tres de su relanzamiento, concluyendo que se sitúa entre el éxito y el fracaso sin una clara evolución hacia un Espacio Europeo de la Investigación. Aunque la construcción del EEI no es un objetivo en sí mismo, sí es un importante paso en la implementación de la Estrategia de Lisboa en el campo de la investigación. Las políticas que conducen al EEI requieren una inmediata y profunda internacionalización, que convierta el más bien estrecho «espacio libre de investigación» en un Espacio Integrado de Conocimiento Europeo.

El análisis del LEG incluye las dimensiones de investigación, tecnología e innovación de los Estados Miembros (EM), sus Planes Nacionales de Reforma (PNR) e Informes de progreso (IP) a la luz de los objetivos de Lisboa y del EEI. Destaca el lenguaje particularmente duro del informe, que contrasta con las

<sup>5</sup> Informe sobre Innovación en Europa, AFI, abril 2006.

<sup>6</sup> «Lisbon Strategy: Between revolution and illusion. The governance challenge for knowledge policies». EUR 23469. 2009

formas diplomáticas de los documentos europeos. Se subraya la ausencia de aspectos tan importantes como la dimensión internacional de la I+D y de la innovación, las nuevas formas de innovación, o la necesidad de políticas diseñadas desde la demanda de I+D e innovación en los PNR, lo cual demuestra una falta de compromiso de los EM con los objetivos europeos. Tampoco existen evidencias del uso de inteligencia estratégica para relacionar objetivos de las políticas con medidas e instrumentos. El foco de los PNR se centra en cuestiones administrativas más que en los procesos de gobernanza y en la estrategia de las políticas. A partir de este diagnóstico, el LEG identifica los retos relacionados con la gobernanza de las políticas de investigación e innovación y proporciona una serie de recomendaciones para hacer más eficientes las políticas del conocimiento en el marco de los objetivos de Lisboa y el EEI. El mensaje principal es que la debilidad de la gobernanza se está convirtiendo en un cuello de botella que frena el avance de las políticas del conocimiento, por lo cual el LEG propone:

- Un cambio en las políticas, evolucionando hacia políticas abiertas, dinámicas y sistémicas, basadas en una mezcla eficiente de políticas e instrumentos, adaptadas a diversos escenarios, actores y campos de la ciencia y la tecnología, incorporando aspectos multidimensionales.
- Incorporar nuevos estilos de gobernanza de las políticas del conocimiento, reforzando las capacidades de inteligencia estratégica, incorporando la experimentación de políticas, dando poder a los agentes de cambio y estableciendo incentivos claros dirigidos a los objetivos de Lisboa.

La mezcla apropiada de políticas presentadas en los PNR debería combinar instrumentos y tener en cuenta la división del trabajo entre los niveles donde se desarrollan estas políticas. El diseño y la implementación de las políticas de I+D e innovación no pueden referirse a un entorno puramente nacional; deben identificarse oportunidades de acción transnacional. Dado que las actividades privadas de I+D se organizan sobre base multinacional y los investigadores del sector público aumentan también su actividad internacional, es necesario incorporar un nivel de políticas intra-europeas, de naturaleza nacional pero diseñadas para tener impacto en el desarrollo europeo.

Se propone un nuevo modelo de políticas del conocimiento basado en la configuración dinámica de éste, con combinación de políticas que tengan en cuenta las especificidades de sectores y actores, que supere las fronteras administrativas, regionales y nacionales. Es el modelo propuesto para construir el

Espacio Europeo del Conocimiento con una perspectiva dinámica, multidimensional y con múltiples actores.

El reto fundamental de los responsables políticos es seleccionar la mezcla más apropiada de instrumentos para hacer realidad los objetivos del EEI. No está claro el liderazgo en estas políticas, que demuestra falta de compromiso y fragmentación entre los dominios tradicionales. Es necesaria más coordinación y coherencia entre niveles (UE, nacional, regional) y sectores (educación, investigación, salud, medioambiente, etc.). Es necesario introducir una visión sistémica de la I+D y de la innovación como factores clave de todas las políticas ligadas al desarrollo económico y social.

Los instrumentos de varias áreas pueden ser integrados para construir nuevas estructuras de gobernanza capaces de superar la fragmentación. El reto es integrar políticas orientadas a la demanda en el marco estratégico de las políticas del conocimiento y promover prácticas innovadoras abiertas en compañías y entidades públicas y privadas.

La Estrategia de Lisboa y el EEI son experimentos históricos de políticas de I+D e innovación, que estimulan a inventar y probar diversas opciones e instrumentos. Muchos de estos experimentos se dirigen a construir esfuerzos y políticas intra-europeas que crucen las fronteras nacionales. Para promocionar estas políticas el LEG sugiere una estrategia en tres etapas:

- Apostar por un cambio más rápido, permitiendo una geometría variable y dando poder a los agentes de cambio.
- Construir plataformas comunes que faciliten el aprendizaje, las redes y acciones comunes.
- Gestionar los efectos negativos de las transiciones a través de políticas de cohesión. Estas políticas deben permitir la convergencia de los seguidores y los rezagados.

Por otro lado, la construcción del EEI no significa relegar a los países no europeos. Deben montarse iniciativas hacia y con el resto del mundo. No se trata de construir una «fortaleza europea» sino de reforzar la investigación y la innovación aumentando su capacidad de abrirse y aprovechar las redes de conocimiento global.

Cualquier experimento en políticas necesita aprender de los éxitos. La observación, comparación y experimentación como condición del aprendizaje requiere

de inteligencia en la estrategia política, que integre los ciclos completos: diagnóstico, establecimiento de prioridades, definición de instrumentos, aplicación de estos instrumentos, asesoramiento de resultados y respuestas entre todas las fases del ciclo. Esto significa diseñar instrumentos de evaluación efectivos de estas mezclas de políticas.

A partir de este análisis, el LEG (Grupo de Expertos de análisis de la Estrategia de Lisboa) sugiere una serie de recomendaciones que resumen su perspectiva en el camino de acelerar la construcción del EEI:

- Los EM deben reforzar la coordinación, evitando la fragmentación horizontal en el diseño e implementación de políticas y medidas. La coordinación debe extenderse más allá de la política de I+D y cubrir el espectro de políticas combinadas hacia la integración del Espacio Europeo del Conocimiento.
- El Consejo debe resaltar la dimensión del conocimiento en todo el proceso de Lisboa.
- Los EM deben identificar acciones y políticas piloto en diversas áreas donde se puedan diseñar combinación de políticas.
- Los EM deben apoyar la creación de plataformas de investigación transnacionales bilaterales y multilaterales, que apoyen el desarrollo de estructuras de conocimiento más fuertes.
- La Comisión debe facilitar y financiar parcialmente mecanismos de geometría variable con distintos EM, implementando acciones multisectoriales y a diversos niveles (desde recursos humanos a infraestructuras). Se pueden armonizar las iniciativas intra-europeas con participación de terceros países.
- La Comisión debe continuar el desarrollo de plataformas de experimentación (redes OMC y EEI, plataformas tecnológicas, etc.), estimulando el aprendizaje de prácticas mutuas.
- Los EM y la Comisión deberían facilitar el avance de capacidades de inteligencia estratégica (organizaciones, redes, bases de datos, recursos humanos).
- Los Planes Nacionales de Reforma deberían evolucionar hacia documentos estratégicos que contemplen:
  - Visualización y diferenciación entre perspectiva nacional, intra-europea, europea y mundial.
  - Poner más énfasis en el impacto de las políticas e incluir las mejoras en los procesos de coordinación.

- La visión y estrategia nacionales de investigación e innovación deben perseguir los objetivos de Lisboa y resaltar el aprendizaje de políticas. Las estrategias deben convertirse en medidas.
- La eficiencia de políticas y medidas debe evaluarse más allá de los informes administrativos, usando indicadores y objetivos relevantes.

## LOS RETOS DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA EN CIENCIA Y TECNOLOGÍA

La presidencia española de la UE se enfrenta a diversos retos en un entorno de crisis económica que no remite a pesar de los anunciados «brotes verdes». La situación española es más grave y la crisis se percibe como más duradera en el campo del empleo. Nos enfrentamos, por tanto, a un escenario complejo donde hay que apuntalar diversas políticas, en particular aquellas que sirven para construir entornos económicos innovadores y estructuras estables de empleo digno y cualificado.

Un resumen de las medidas a implementar se deriva de los informes sobre la situación de la investigación y la innovación en Europa<sup>7</sup>, y del análisis y recomendaciones del Grupo de análisis de la Estrategia de Lisboa. Los ejes esenciales se sitúan en la coordinación de políticas, que evite la fragmentación y la reducción del efecto beneficioso e integrador de estas políticas; en la apuesta por experimentar nuevas políticas, medidas e instrumentos<sup>8</sup> para despegar en los objetivos de Lisboa, visto que las políticas estancas y tradicionales no consiguen traspasar las fronteras nacionales; en la necesaria visión sistémica y dinámica de los procesos de investigación e innovación para abarcar sus múltiples dimensiones y niveles.

La apuesta europea es más y mejor investigación e innovación, más integración entre países y entre empresas y organismos, más y mejores recursos para apoyar estos objetivos, más y mejor educación y formación continua para configurar un mercado de trabajo cualificado y flexible, capaz de adaptarse a los cambios y transformaciones.

La contradicción flagrante del gobierno del PSOE, empeñado en su primera legislatura en promover un sistema de ciencia, tecnología e innovación moderno

---

<sup>7</sup> «Revisar la política comunitaria de innovación en un mundo cambiante» COM(2009) 442.

<sup>8</sup> «Knowledge for growth. S&T policy in times of crisis: prospects for the knowledge based economy». Brussels, 25 June 2009.

y eficiente, es que estos altos objetivos se abandonan ante la gravedad de la crisis. En lugar de seguir e imitar a las economías centrales, como EEUU, Japón, o a nuestros vecinos Alemania o Francia, que apuestan por seguir aumentando las inversiones en I+D+i como herramienta para superar la crisis, los PGE 2010 consagran el tradicional modelo cíclico de nuestras inversiones en I+D+i: se invierte en periodos de crecimiento y se recorta en tiempos de crisis.

Un modelo que es funcional con el patrón económico en el cual se basa la economía española: un excesivo peso de la construcción y de los servicios de bajo valor añadido (comercio, hostelería, servicios personales y servicio doméstico) que contribuyeron a crear muchos puestos de trabajo pero poco productivos, mal remunerados y muy vulnerables ante una inflexión en la actividad, debilitando la cohesión social y contribuyendo a la dualización, impulsando además la inflación por tratarse de sectores no abiertos a la competencia internacional. Un modelo irracional y depredador, basado en el despilfarro de los recursos naturales, que abusa de la precariedad y usa los salarios como factores de ajuste permanente, que explota la desigualdad, reduce la eficiencia económica y crispa las relaciones laborales, en contraste con las economías más sostenibles y los mercados de trabajo más fluidos que corresponden a los sistemas sociales más igualitarios.

Ojalá que la presidencia española de la UE pueda convertir los retos en oportunidades. Que consiga trasladar las políticas elaboradas en Europa al terreno nacional.

Es necesario repensar las herramientas y políticas, crear redes y centros de excelencia europeos en materia de investigación y educación, mejorar la dimensión europea del aprendizaje permanente con reconocimiento de cualificaciones y aptitudes, creando títulos, certificados y diplomas europeos y estableciendo normas mínimas de calidad en la educación y la formación. Es necesario crear las condiciones para que aumente la inversión de fuentes privadas en investigación, manteniendo niveles elevados de financiación pública de la investigación en campos prioritarios.

Son objetivos que deberían ser apoyados por la presidencia española de la UE, poniendo los medios necesarios que aseguren su consecución. Pero la apuesta de la izquierda debería ir más allá, asegurando que estos objetivos sean alcanzables por todos los ciudadanos europeos, y por todos aquellos que han elegido vivir en Europa.

Para concretar esta apuesta en la práctica proponemos elaborar un programa común en políticas educativas y de I+D+i, que defienda los principios básicos de la izquierda y especialmente de Comisiones Obreras: educación pública, plural, laica y de calidad; sistema científico-técnico que sustente un desarrollo económico y social ecológicamente sostenible. Una educación que haga posibles los objetivos de la UNESCO: aprender a conocer, aprender a hacer, aprender a vivir y a convivir, aprender a ser y vivir con dignidad. Un modelo que contribuya a la construcción de la cultura científica indispensable para elegir y decidir el modelo social en que queremos vivir.

**Javier M. Valle**

## La política educativa de la Unión Europea: una oportunidad para afianzar la identidad y la ciudadanía europea\*

---

\* El presente artículo se ha escrito tomando como base algunas de las publicaciones del autor, que reflejan su línea de investigación sobre «Política Educativa de la Unión Europea». Las más significativas de esas publicaciones, que han nutrido especialmente ésta son:

— Valle, J. M. (2006): *La Unión Europea y su política educativa*. Tomo I: *La integración europea*. Tomo II: *Medio siglo de acciones en materia de educación* (Madrid, MEC).

— Valle, J. M. (2008): «La construcción de Europa a través de la educación». En J. M. Valle (Ed.) *De la identidad local a la ciudadanía universal: el gran reto de la educación contemporánea*. Actas del Seminario Internacional celebrado en Madrid, en octubre de 2007, pp. 111-128 (Bilbao, Fundación para la Libertad).

— Valle, J. M. (2009): «Política educativa de la Unión Europea: Evolución e hitos contemporáneos». En M. J. Martínez Usarralde (Coord.), *Educación Internacional* (Valencia, Márgenes), pp. 197-234.



*Molino holandés* (Holanda), hacia 1884. Carlos de Haes.

---

*Este artículo presenta la política educativa de la Unión Europea, enfatizando la importancia que ésta ha tenido desde que en el año 2000 se trazara la Estrategia de Lisboa. Desde entonces, la educación se convierte en la herramienta esencial para la consecución de esa estrategia, entre cuyos objetivos destaca la mayor integración política, mediante el desarrollo de una ciudadanía europea.*

*La Presidencia española de la Unión se presenta como una oportunidad para enfatizar una política educativa europea más fuerte que sea pilar del desarrollo de una ciudadanía europea, motor de la verdadera Europa social. En esa política educativa europea debe ponerse la prioridad en cuatro líneas de acción: la consecución de los Objetivos Precisos marcados para todos los sistemas educativos de los Estados miembros, el alcance por parte de todos los ciudadanos de unas Competencias Básicas al término de la escolaridad obligatoria, el logro de los Indicadores de Calidad educativa y la mejor implantación del Espacio Europeo de Educación Superior.*

## INTRODUCCIÓN

**A**L margen de las limitaciones que en la compleja estructura institucional de la UE tiene la Presidencia del Consejo, no cabe duda de que supone una oportunidad y una responsabilidad para el país que la ejerce. Una oportunidad por cuanto permite al gobierno de ese país dar prioridad en la agenda política de la Unión a los temas que se consideren más relevantes para resolver los retos más acuciantes. Y una responsabilidad porque no se puede hacer sólo en clave nacional o, lo que sería más grave aún, en clave exclusiva de los intereses ideológicos del partido que sostiene al gobierno de turno.

Presidir la Unión Europea es una cuestión de Estado. La primera consideración que debe atenderse es que para determinar la agenda de esa Presidencia debiera buscarse el mayor grado de consenso político entre todas las fuerzas del arco parlamentario. Ello obliga a un debate serio, profundo y transparente que no sé si se ha producido en nuestro país con el empeño que requiere la ocasión. La segunda consideración es que no puede planificarse una Presidencia de la UE sólo en clave política. Hay que hacerlo también buscando el apoyo técnico de quienes, en cada área de la agenda propuesta, tienen buen conocimiento y experiencia sobre las cuestiones prioritarias.

Cuando se piensa en la agenda que corresponde diseñar para una Presidencia Europea enseguida surgen una serie de temas prioritarios, de gran política, como la superación de la crisis económica, la profundización en la integración política y la acción de la Unión Europea en el exterior, entre otros. Pocas veces, sin embargo, se atiende a dimensiones de la política más cercana, que con más proximidad atañen a los ciudadanos. Una de estas temáticas comúnmente olvidadas es la educación.

Es cierto que la competencia en materia educativa reside aún en los Estados y no en la Unión. No obstante, las acciones que desde las instituciones de la

Unión se han desarrollado en materia educativa bien pueden definirse como *política*. La Presidencia española de la Unión no puede obviar que esa política existe. Tiene, por tanto, que introducirla en la agenda de la presidencia. Y debe hacerlo, además, porque una política educativa europea fuerte afianzará uno de los pilares esenciales de la Unión: la identidad ciudadana europea.

En este artículo nos proponemos dos objetivos. Por un lado, describir esa política destacando la importancia que tiene para el desarrollo de una ciudadanía y una identidad europeas. Por otro, instar a las autoridades españolas a que introduzcan con fuerza una política educativa comunitaria en la agenda de la Presidencia española de la Unión Europea, pues ello contribuirá a afianzar esa identidad y esa ciudadanía europeas que permitirán un impulso definitivo al proyecto político de integración de los pueblos de Europa.

## 1. LOS INICIOS DE LA POLÍTICA EDUCATIVA DE LA UNIÓN EUROPEA

Aunque la mayoría piensa que la economía fue el objetivo principal que motivó el origen de la Unión Europea, esto no es cierto. Basta leer la *Declaración Schuman* que le dio origen en 1950 para descubrir que su objetivo primordial era la búsqueda de la paz<sup>1</sup>. Pero para alcanzarla se buscaron pasos concretos y prácticos que comenzaban por la unificación de la producción del carbón y del acero y, posteriormente, de la economía y la moneda. De ahí el carácter básicamente económico de los Tratados Fundacionales que han llevado a esa interpretación errónea de concebir la Unión como una entidad economicista. Pero la Unión Europea es, básicamente, una unión política y, por tanto, social y ciudadana<sup>2</sup>.

Es cierto que los Estados Miembros se han resistido tradicionalmente a ceder soberanía en una cuestión como la educación (tan unida a la transmisión de la propia cultura y de los valores, la lengua y la ideología que conforman la

---

<sup>1</sup> Es imposible no llegar a esa conclusión si se hace una lectura íntegra del documento. Puede localizarse en la página digital oficial de la Unión Europea: ([http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_es.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_es.htm)). Por otra parte, las palabras del propio Schuman, el día de la lectura de su *Declaración*, relatadas por Jean Monnet, su más cercano colaborador, así lo ratifican: «Francia ha actuado esencialmente por la Paz. Para que la paz pueda realmente tener una oportunidad, ante todo es preciso que haya una Europa» (MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI), p. 298.).

<sup>2</sup> De nuevo resulta alucinador a este respecto lo que podemos leer en las memorias de Jean Monnet: «(...) el objeto de su propuesta no era económico, sino eminentemente político» (MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI), p. 297). También Adenauer así lo concebía. El canciller alemán declaró el 13 de junio de 1950 ante el Bundestag: «Quiero declarar expresamente (...) que este proyecto reviste en primer término una importancia política y no económica» (MONNET, J. (1985): *Memorias* (Madrid, Siglo XXI), p. 312.).

identidad nacional). Además, la educación es un terreno muy complejo para materializar acciones ya que en él se produce mucha diversidad entre los distintos Estados Miembros a nivel tanto estructural, organizativo o curricular como incluso político-administrativo. Todo eso explica que en un principio la Unión Europea no prestase excesiva atención a la educación.

No obstante, ya en el *Tratado de Roma* (1957) aparecen referencias relacionadas con la educación (en sentido amplio), si bien el objetivo de todas ellas era facilitar la movilidad profesional, pilar fundamental de la integración europea. Así, por ejemplo, el art. 57 preveía el reconocimiento mutuo de diplomas, certificados y otros títulos profesionales, con el fin de facilitar la libre circulación de trabajadores; el artículo 118 reclamaba colaboración entre los Estados Miembros en la formación y perfeccionamiento profesionales; y el art. 128 afirmaba que se establecerían principios generales para la ejecución de una política común de Formación Profesional (FP). Siguiendo en esa línea, en 1963 se hizo explícito, mediante la *Decisión 63/266*, un marco general para formular una política futura en materia de FP y se creó un *Comité Consultivo de Formación Profesional* cuya función principal ha sido desde entonces asistir a la Comisión en cuestiones relativas a ese ámbito.

A partir de los años 70, y ante la difícil coyuntura económica producida por la crisis del petróleo de 1973, se inician esfuerzos más concretos por coordinar acciones educativas de diversa índole que, básicamente, siguen enmarcándose en el terreno de la FP. Uno de los pasos más firmes en esa línea lo constituye la creación en 1975 del *Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional* (CEDEFOP)<sup>3</sup> con el fin primordial de ayudar a la Comisión a fomentar el desarrollo de la Formación Profesional, y contribuir a la elaboración de una política común para ese nivel educativo.

Un paso decisivo tiene lugar en 1976, ya que la política educativa europea se hace muy explícita con la aprobación de la *Resolución de 9 de febrero sobre un Programa de Acción en Materia de Educación*. El programa establece una serie de áreas hacia las que se focalizará la atención prioritaria de la Unión en realizaciones educativas posteriores:

- Mejorar la formación de los trabajadores inmigrantes de la UE y de sus hijos.

---

<sup>3</sup> Actualmente CEDEFOP está disponible en INTERNET en la dirección web: <http://www.cedefop.gr/>

- Mejorar la correspondencia entre los sistemas educativos de la Unión.
- Recopilar documentación y estadísticas educativas que permitan un mejor conocimiento mutuo de los sistemas educativos nacionales de los Estados Miembros.
- Cooperar en el campo de la Enseñanza Superior.
- Potenciar la enseñanza de las lenguas extranjeras.
- Promover mayor igualdad de oportunidades, con el fin de que todos puedan acceder a todas las formas de enseñanza.

Con ese programa como marco general de actuación, durante los siguientes años se desarrollan diversas acciones sectoriales que intentan cubrir esas áreas.

Una de las medidas más inmediatas, con el objeto de garantizar la igualdad de oportunidades, fue la aprobación de la *Directiva de 25 de Julio de 1977 relativa a la escolarización de los hijos de los trabajadores emigrantes*, que obliga a los Estados Miembros a ofrecer una enseñanza gratuita, conforme en cada caso a las propias estructuras educativas, a los hijos de trabajadores de otro Estado Miembro que estén en edad de escolaridad obligatoria.

Otra medida de gran relevancia fue la creación de la *Red de Documentación Educativa «EURYDICE»*, siguiendo la recomendación del Programa de Acción en Materia de Educación de 1976 relativa a la pertinencia de promover el intercambio de información acerca de los sistemas educativos de los Estados Miembros con el objetivo de promover su conocimiento mutuo. La red se crea en 1978 y comienza a funcionar en 1980. Actualmente EURYDICE, disponible en INTERNET<sup>4</sup>, supone una de las mejores fuentes de información que existen sobre los sistemas educativos de la Unión Europea. Ofrece informes periódicos sobre dichos sistemas, elabora y publica estudios comparativos sobre los mismos y diseña indicadores homogéneos que permiten comparaciones estadísticas sobre datos recientes y fiables acerca del estado general de la educación en la Unión Europea.

A partir de los años 80, y siempre teniendo como referencia marco el Programa de Acción en Materia de Educación de 1976, se diseñan muchísimos programas educativos que intentan ofrecer respuestas sectoriales en diversos ámbitos educativos. Entre los más conocidos figuran la creación de la Red NARIC para el reconocimiento de títulos (1984); el *Programa COMETT* (1986),

---

<sup>4</sup> La dirección web donde puede consultarse es: <http://www.eurydice.org/>

sobre cooperación entre la universidad y la empresa en materia de formación; el *Programa PETRA* (1987), para la preparación y la formación de los jóvenes en su transición a la vida profesional; el *Programa ERASMUS* (1987), de Educación Superior, para promover la movilidad de estudiantes de este nivel educativo; el *Programa HELIOS* (1988), para jóvenes minusválidos; el *Programa JUVENTUD CON EUROPA* (1988), para el fomento de intercambios de jóvenes o el *Programa LINGUA* (1989), para promover el conocimiento de lenguas extranjeras en la Comunidad Europea.

En 1986, con la aprobación del *Acta Única Europea*, se inicia una nueva etapa en el proceso de integración. A ese nuevo proceso no es ajena la educación, como demuestran algunos documentos de la Unión que ven la luz entre 1987 y 1989<sup>5</sup>. En ellos la educación se considera un objetivo prioritario de la «Europa de los Ciudadanos»; se propone mejorar la calidad de la educación básica y obtener cualificaciones profesionales más acordes con las exigencias del mercado de trabajo para que los sistemas educativos nacionales mejoren la cohesión económica y social de todos los ciudadanos de la Unión; y se considera fundamental la creación de una «Europa del saber y de la cultura».

El *Tratado de Maastricht* (1992) es un punto de inflexión determinante en todos los órdenes de cara al desarrollo de la Unión Europea. Supone cambios no sólo de índole organizativa o institucional sino también en la orientación de las políticas de la Unión. El área de educación es especialmente sensible a estos cambios, como lo refleja el hecho de que, por primera vez, la educación se hace explícita dentro del cuerpo de texto del Tratado de la Unión. Específicamente, los arts. 126 y 127 se refieren a las competencias que la Unión Europea asume en materia de Educación y Formación Profesional y que, en el pleno respeto a las competencias de los estados Miembros, se concretan en desarrollar una educación de calidad a través, entre otras medidas, de favorecer la movilidad, desarrollar una Dimensión europea en la Enseñanza y fomentar el intercambio de información<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Entre ellos pueden destacarse tres:

- *Conclusiones del 14 de mayo de 1987 sobre materia educativa.*
- Comunicación de 8 de mayo de 1988 de la Comisión sobre la educación en la C.E., *Perspectivas a medio plazo: 1989-1992.*
- *Conclusiones de 6 de octubre de 1989 sobre la cooperación y la política comunitaria en materia de educación en la perspectiva de 1993.*

<sup>6</sup> Si bien el espacio disponible aquí no permite reflejar el contenido íntegro de esos artículos, se ruega al lector los revise para una idea más afinada de la trascendencia del *Tratado de Maastricht* en el desarrollo de la política educativa de la Unión. Puede localizarlos en la siguiente página web oficial de la Unión Europea, que contiene toda su legislación: <http://eur-lex.europa.eu>.

En ese nuevo marco perfilado por el *Tratado de Maastricht*, a partir de 1995 se ponen en marcha los dos grandes programas en materia de Educación y Formación Profesional que han estado en vigor (en dos fases) hasta el 31 de diciembre de 2006: el *Programa SÓCRATES* y el *Programa LEONARDO DA VINCI*.

El *Programa LEONARDO DA VINCI* surge mediante la *Decisión 94/819 del 6 de diciembre de 1994*, para la puesta en marcha de una política integrada de Formación Profesional en la UE. Su finalidad es mejorar la calidad, la innovación y la dimensión europea de los sistemas y prácticas de Formación Profesional mediante la cooperación internacional, para lo cual se plantea los siguientes objetivos: 1) Mejorar la Formación Profesional inicial a todos los niveles; 2) Mejorar la calidad y el acceso a la Formación Profesional continua; 3) Promover la contribución de la Formación Profesional al proceso de innovación.

Por su parte, el Programa SÓCRATES persigue la mejora de la calidad de la educación y la introducción de la Dimensión Europea en la Enseñanza en los estudios, a través de la cooperación internacional. Se aprueba mediante la *Decisión 819/95 de 14 de marzo de 1995* y se plantea como objetivos más importantes: Reforzar la Dimensión Europea de la Educación a todos los niveles (...) fomentando al mismo tiempo la igualdad de oportunidades en todos los sectores de la educación; Promover una mejora cuantitativa y cualitativa del conocimiento de las lenguas de la Unión Europea; Promover la cooperación y la movilidad en el ámbito de la educación; Fomentar la innovación en la enseñanza, sobre todo la relacionada con las nuevas tecnologías. En el marco del *Programa SOCRATES II* se diseñaron las acciones siguientes:

- *COMENIUS*, cuyo objetivo es consolidar la dimensión europea de la enseñanza escolar;
- *ERASMUS*, programa de fomento de la dimensión europea de la enseñanza superior y la cooperación transnacional entre universidades;
- *GRUNDTVIG*, cuyo objetivo es fomentar la cooperación europea en materia de itinerarios educativos alternativos para los jóvenes que han abandonado el sistema escolar sin una formación básica suficiente y las personas que deseen iniciar o retomar estudios formales tras un periodo de interrupción;
- *LINGUA*, cuyo objetivo es contribuir a mejorar la calidad de la enseñanza y el aprendizaje de los idiomas a fin de mantener la diversidad lingüística de la Comunidad;

- *MINERVA*, programa en favor de la educación abierta y a distancia y de fomento de la utilización de las nuevas tecnologías de la información y de los productos multimedia en la educación.

## 2. LA EDUCACIÓN, TRASCENDENTAL EN LA POLÍTICA DE LA UNIÓN DESDE LA ESTRATEGIA DE LISBOA DE 2000

Las *Conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa*, de 23 y 24 de marzo de 2000<sup>7</sup>, señalaron una estrategia global de la Unión para el decenio 2000-2010: «llegar a ser la economía *basada en el conocimiento* más competitiva y dinámica en el mundo, capaz de un crecimiento económico sostenible con más y mejores trabajos y una gran cohesión social» (apartado 5; el subrayado es añadido). Como puede verse, al centrar en el conocimiento ese objetivo estratégico de la Unión, la educación cobra un protagonismo central en toda la política global de la Unión Europea.

Si bien el carbón y el acero en un primer momento, y la unión monetaria después, han ido constituyendo los «pasos concretos» a los que Monet y Schuman hacían referencia en su histórica *Declaración del 9 de mayo de 1950*, medio siglo después la educación asume el papel más decisivo para el camino hacia una mayor unidad política, que pasa por el desarrollo mediante la enseñanza de una auténtica identidad ciudadana europea.

Por ello, desde el año 2000 la Unión ha sido muy prolija en acciones que procuran una cooperación más intensa de sus Estados en materia de enseñanza en el convencimiento de que la igualdad efectiva entre sus ciudadanos pasa por una educación de calidad para todos ellos. Nos detendremos en algunas de esas acciones.

### 2.1. Los *Objetivos Precisos* para los sistemas educativos de la Unión

En las propias conclusiones del *Consejo Europeo de Lisboa de 2000* se presentan unas líneas de actuación que los Estados miembros debían seguir para desarrollar una «Educación y formación para vivir y trabajar en la sociedad del conocimiento» (apartados 25-27). Como parte de esas líneas, el Consejo sugirió «una reflexión general sobre los futuros objetivos concretos de los siste-

---

<sup>7</sup> El texto íntegro de las Conclusiones puede encontrarse en la siguiente página electrónica oficial de la Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/euDocs>

mas educativos, centrada en las prioridades y preocupaciones comunes» (apartado 27) que debía ser presentado, para su adopción, al Consejo que tendría lugar en la primavera de 2001.

El 31 de enero de 2001 se presenta el *Informe de la Comisión «Futuros objetivos precisos de los sistemas educativos»*, que fue adoptado definitivamente por el Consejo Europeo de Estocolmo, celebrado los días 23 y 24 de marzo de 2001. Para el informe<sup>8</sup>, cuatro son los retos principales que deben enfrentar, de cara al futuro, los sistemas educativos de la Unión Europea: los cambios en la vida laboral, con la globalización y las Nuevas Tecnologías de la Información como causas principales; los cambios socio-demográficos debidos a los fenómenos migratorios, el envejecimiento de la población y la mayor esperanza de vida; la exclusión social que puede provocarse en quienes no poseen acceso a la tecnología y a la información; y la ampliación de la Unión Europea, por las divergencias educativas (estructurales, curriculares y de rendimiento) que pueden existir entre los países que se van incorporando a la Unión.

Para superar esos retos, el *Informe* propone una serie de objetivos, los denominados «objetivos precisos», para todos los sistemas educativos de la Unión:

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	
1) Mejorar la calidad y la eficacia de los sistemas de educación y formación en la Unión Europea	1.1) Mejorar la educación y la formación de profesores y maestros	
	1.2) Desarrollar aptitudes para la sociedad basada en el conocimiento	Aumentar la capacidad de lectura y escritura y la capacidad de cálculo Actualizar la definición de las capacidades básicas para la sociedad del conocimiento Mantener la capacidad de aprender
	1.3) Garantizar el acceso de todos a las tecnologías de la información y la comunicación	Equipar a los colegios y a los centros de aprendizaje Participación de los profesores y formadores Utilización de redes y recursos
	1.4) Aumentar la matriculación en los estudios científicos y técnicos	
	1.5) Aprovechar al máximo los recursos.	Mejorar la garantía de la calidad. Garantizar un uso eficiente de los recursos

<sup>8</sup> El texto completo puede encontrarse en la dirección de la página electrónica oficial de la Unión Europea: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp\\_en.html#1](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp_en.html#1).

OBJETIVO GENERAL	OBJETIVOS ESPECÍFICOS
2) Facilitar el acceso de todos los sistemas de educación y formación	2.1) Un entorno de aprendizaje abierto
	2.2) Hacer el aprendizaje más atractivo
	2.3) Promocionar la ciudadanía activa, la igualdad de oportunidades y la cohesión social
3) Abrir los sistemas de educación y formación a un mundo más amplio	3.1) Reforzar los lazos con la vida laboral y la investigación, y con la sociedad en general
	3.2) Desarrollar el espíritu de empresa
	3.3) Mejorar el aprendizaje de idiomas
	3.4) Incrementar la movilidad y los intercambios
	3.5) Reforzar la cooperación europea

Esos objetivos marcarán, desde ese momento, la política educativa de la Unión Europea para esta primera década del siglo XXI.

## 2.2. El Programa de Trabajo 2010 y las competencias básicas

El Consejo Europeo de Estocolmo de marzo de 2001 propuso que se estableciera un programa de trabajo detallado sobre los objetivos precisos (párrafo 11)<sup>9</sup>. Ese programa debía esbozar una agenda a largo plazo, con indicadores concretos para cada uno de los objetivos que permitieran valorar su alcance en el horizonte 2010. En 2002 se adoptó el *Programa de trabajo detallado para el seguimiento de los objetivos concretos de los sistemas de educación y formación en Europa* (DO, C 142, de 14 de junio de 2002)<sup>10</sup>.

Uno de los temas concretos en que el *Programa de Trabajo* debía centrarse era el de las competencias clave (en relación con el objetivo 1.2 del *Informe «Futuros objetivos precisos...»*)<sup>11</sup>.

<sup>9</sup> El texto íntegro de las Conclusiones puede encontrarse en la siguiente página electrónica oficial de la Unión Europea: <http://www.consilium.europa.eu/euDocs>

<sup>10</sup> El texto completo puede encontrarse en la dirección de la siguiente página electrónica oficial de la Unión Europea: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp\\_en.html#1](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/comp_en.html#1)

<sup>11</sup> Todo lo relativo al *Programa de Trabajo 2010* y, por ende, toda la documentación referida a la cuestión de las competencias clave, así como a las acciones que al respecto de las mismas se proponen desde la Unión Europea, puede localizarse en la siguiente página electrónica oficial: [http://ec.europa.eu/education/policies/2010/objectives\\_en.html#basic](http://ec.europa.eu/education/policies/2010/objectives_en.html#basic)

Como elemento central de lo que deben adquirir los educandos en sus procesos de formación, el concepto de competencia clave es preferido ahora al concepto tradicional de destrezas básicas. Veamos porqué. «Competencia» tiene un significado mucho más amplio que el de «destreza», ya que supone una integración de conocimientos, destrezas y actitudes para aplicar esa integración de forma práctica en la ejecución de una tarea que debe tener una relación clara con la vida. Representa una aplicación práctica de lo que se sabe. La competencia implica un saber hacer. Por su parte, el adjetivo «clave» que se aplica a las competencias alude a «quehaceres» que son determinantes para la adquisición de «quehaceres» más complejos. El adjetivo «básicas» que se usaba junto a las tradicionales destrezas representaba la concepción de que una vez adquiridas eran suficientes para el futuro. El adjetivo «clave» que ahora se prefiere aplicar a las competencias implica que son «quehaceres» necesarios, pero no suficientes para el desarrollo futuro de nuevos «quehaceres» en la compleja sociedad del siglo XXI.

La Unión Europea definió en 2004 un *Marco Europeo de Referencia para las competencias clave del Aprendizaje Permanente*<sup>12</sup> y muy recientemente ha publicado un práctico, breve y divulgativo «manual» acerca de la cuestión<sup>13</sup>. A continuación sintetizamos cada una de las ocho competencias clave propuestas por la Unión definiendo su explicación en términos del «quehacer» al que cada una de ellas hace referencia:

1ª) *Comunicación en Lengua Materna.*

Ser capaz de expresar e interpretar pensamientos, sentimientos, hechos... tanto de forma escrita como oral (comprensión de lenguaje oral y escrito, capacidad de expresión oral y escrita) y de interactuar lingüísticamente de forma apropiada según el contexto en el rango completo de posibles situaciones diferentes (familiares, sociales, culturales, formales, de trabajo, de estudio, de ocio...).

2ª) *Comunicación en Lengua Extranjera.*

Poder entender, expresar e interpretar pensamientos, sentimientos y hechos tanto de forma oral como escrita en una lengua extranjera, dentro

---

<sup>12</sup> El texto íntegro puede encontrarse en la misma página electrónica a la que se hizo referencia en la nota anterior.

<sup>13</sup> EUROPEAN COMMISSION (2008) *Key Competences for Lifelong Learning. European Reference Framework* (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities), 12 pp.

de un rango apropiado de distintos contextos y con diferentes estilos de lenguaje (formal e informal).

3ª) *Competencia Científica, Matemática y Técnica.*

Poder realizar operaciones matemáticas (mentales, con soporte de papel y lápiz y con ordenador) para resolver un amplio rango de situaciones de la vida cotidiana. Poder aplicar los conocimientos y metodologías de la ciencia para explicar los fenómenos naturales. Poder entender y aplicar conocimientos y metodologías científicas para modificar el medio ambiente natural para responder a las necesidades humanas.

4ª) *Competencia sobre las Tecnologías de la Comunicación y la Información.*

Uso crítico y aprovechamiento de las tecnologías de la Información y la Comunicación para el aprendizaje, el trabajo, el ocio y la comunicación.

5ª) *Aprender a aprender.*

Organizar y regular el propio aprendizaje, tanto individual como en equipo, en una variedad de contextos (escuela, casa, trabajo, formación permanente). Gestionar la propia mejora de la carrera profesional.

6ª) *Competencia Cívica y Social.*

Ser capaz de participar de forma eficaz y constructiva en la vida social, y resolver los conflictos de forma pacífica y ecuánime cuando sea preciso. Interactuar de forma enriquecedora sobre una base de «igual a igual» o en grupos, en contextos familiares, sociales, de trabajo, institucionales, de ocio, de intimidad... Interaccionar de forma positiva con distintos grupos de personas.

7ª) *Sentido Emprendedor e Iniciativa.*

Tendencia a introducir cambios prósperos en la evolución de cada uno. Adaptación positiva y enriquecedora a los cambios y a las oportunidades que se presentan en el entorno. Tomar responsabilidad de las acciones propias positivas o negativas. Desarrollo de estrategias para alcanzar el éxito (diseño de objetivos, necesidades, herramientas...).

8ª) *Sentido y Expresión Cultural.*

Apreciación de la importancia de la expresión creativa de ideas, experiencias y emociones en un rango amplio de medios y soportes que incluyen la música, la expresión corporal, la literatura y las artes plásticas.

Adquiridas en su conjunto, estas ocho competencias clave representan el entramado fundamental en la formación de cualquier ciudadano para que pueda seguir permanentemente aprendiendo en la «sociedad del conocimiento» contemporánea; son pues, las llaves que permiten abrir nuevos caminos para vivir plenamente en el siglo XXI. Unas llaves que suponen tres dimensiones fundamentales para la realización de los educandos:

1ª) *Dimensión personal:* porque otorgan el «equipaje» mínimo necesario para un desarrollo individual propio.

2ª) *Dimensión social:* porque dotan al individuo de las herramientas para integrarse y tomar parte en la sociedad contemporánea de una forma activa y creativa, de tal manera que pueda cooperar al desarrollo conjunto de la sociedad.

3ª) *Dimensión profesional:* porque le permite la adquisición de cualificaciones laborales de partida y le impulsa a seguir permanentemente mejorando su proyección profesional.

### **2.3. El Programa de Aprendizaje Permanente (Lifelong Learning), 2007–2013**

Entre las competencias clave, como se ha visto, hay una que se refiere a Aprender a Aprender. El Aprendizaje Permanente (AP) es, pues, un eje fundamental en la política contemporánea de la Unión Europea. Así lo demuestra el hecho de que esa expresión da título al último programa educativo lanzado por la Unión mediante la *Decisión 1720/2006/CE del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción en el ámbito del Aprendizaje Permanente*, que tendrá vigencia durante el período 2007-2013<sup>14</sup>.

Se trata de un programa único e integrado que procura aunar bajo un solo marco de acción todas las iniciativas anteriores en materia de educación y for-

---

<sup>14</sup> El texto íntegro del programa se puede encontrar en la siguiente página electrónica oficial de la Unión Europea: [http://eace.ec.europa.eu/lp/index\\_en.php](http://eace.ec.europa.eu/lp/index_en.php)

mación profesional de los programas predecesores (*SÓCRATES* y *LEONARDO*) con el objetivo de «estimular el intercambio, la cooperación y la movilidad entre los sistemas de educación y formación dentro de la Comunidad de modo que se conviertan en una referencia de calidad mundial» (art. 1; apartado 2).

Se estructura en diversas ramas. En primer lugar, cuatro Sub-Programas: *COMENIUS* (para acciones escolares —desde preescolar hasta secundaria post-obligatoria—); *ERASMUS* (para la educación superior universitaria y formación profesional de nivel terciario); *LEONARDO DA VINCI* (para toda la Formación Profesional salvo la terciaria) y *GRUNDTVIG* (para la educación de adultos). Además, se establece un Programa Transversal con cuatro acciones: política de cooperación en innovación sobre Aprendizaje Permanente; fomento del aprendizaje de lenguas; desarrollo de contenidos, servicios y pedagogías que fomenten el aprovechamiento de las tecnologías de la información y la comunicación en la enseñanza; y la difusión y aprovechamiento de los resultados del programa. Finalmente, el programa incluye también la *Acción JEAN MONNET*, para que estimule la formación, el debate y la reflexión sobre el proceso europeo de integración.

Entre los objetivos que pretende alcanzar el programa al final de su implantación, que estima su coste total en casi 7.000 millones de euros, están que tres millones de escolares hayan tomado parte en actividades educativas internacionales conjuntas; que tres millones de estudiantes universitarios hayan disfrutado becas de movilidad para 2013; que se produzcan 80.000 estancias de formación profesional por año; o que se produzcan 7.000 acciones de movilidad de adultos al año.

#### **2.4. Los indicadores de calidad**

Como ya se dijo, desde el *Tratado de Maastricht* de 1992 la educación es objeto explícito de la acción de la Unión. El *Tratado* establece que esa acción se orientará hacia la búsqueda de la calidad de los sistemas educativos de la Unión. Por otra parte, se ha dicho ya que los *Objetivos Precisos* mencionaron como el objetivo número 1 «Mejorar la calidad y eficacia de los sistemas educativos». Así pues, puede decirse que si hay una prioridad en la acción de la Unión respecto a la educación es la cuestión de la calidad.

En efecto, ya desde junio de 1998, con ocasión de la Conferencia de Praga, los Ministros de Educación de la Unión propusieron crear un grupo de trabajo

formado por expertos nacionales para identificar una serie de factores que facilitasen la evaluación nacional de los sistemas educativos. El resultado del grupo de trabajo se presentó en el *Informe de la Comisión, de mayo de 2000, «La calidad en la educación escolar en Europa. Dieciséis indicadores de calidad»*. Para el informe, cinco son los retos más apremiantes en materia de calidad de la educación:

- El reto que supone una nueva sociedad basada en el conocimiento.
- El reto de la descentralización.
- El reto de la eficiencia de los recursos.
- El reto de la integración social.
- El reto de la comparabilidad de los datos sobre los sistemas educativos.

Para medir en qué grado se resuelven con éxito esos retos se propusieron 16 indicadores que pretendían abarcar cuatro ámbitos de análisis:

ÁMBITOS	INDICADORES
RENDIMIENTO	1) Nivel alcanzado en matemáticas. 2) Nivel de lectura. 3) Nivel en Ciencias. 4) Aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y de la Comunicación (TIC). 5) Aprendizaje de Lenguas Extranjeras. 6) Capacidad de «aprender a aprender». 7) Educación cívica.
ÉXITO ESCOLAR Y TRANSICIÓN	8) Índice de abandono escolar. 9) Finalización de la enseñanza secundaria superior. 10) Índice de escolarización en la enseñanza superior.
SUPERVISIÓN DE LA EDUCACIÓN	11) Evaluación y supervisión de la educación escolar 12) Participación de los padres.
RECURSOS Y ESTRUCTURAS	13) Educación y formación del personal docente. 14) Índice de asistencia a los establecimientos de enseñanza infantil. 15) Número de estudiantes por ordenador. 16) Gastos en materia de educación por estudiante.

En sucesivas reuniones, los ministros fueron matizando esos indicadores (definiéndolos mejor, añadiendo algunos nuevos...) y concretando cifras específicas para cada uno de ellos (*benchmarks*) como referencias deseables para ser

alcanzadas a medio y largo plazo. Precisamente, con la aparición del *Programa de Trabajo 2010* los indicadores de calidad pronto se integraron dentro de los trabajos relativos a dicho programa, de forma sinérgica, también, con los *Objetivos Precisos*, conformando todo ello lo que hoy en día se conoce entre los responsables de la acción de la política educativa de la Unión, como la Estrategia de Lisboa en materia de Educación. En esa estrategia se definieron cinco indicadores determinantes:

- a) No más de 10% de abandono escolar prematuro.
- b) Mejorar en un 20%, al menos, el porcentaje de alumnos que tenían un rendimiento en lectura bajo.
- c) Al menos el 85% de los jóvenes deberían finalizar la Enseñanza Secundaria Superior.
- d) Mejorar, en al menos un 15%, el número de graduados en Matemáticas, Ciencia y Tecnologías, con un equilibrio entre los géneros matriculados en esas especialidades.
- e) Al menos el 12,5% de la población debería tomar parte en actividades de Aprendizaje Permanente.

A tenor de los informes que muestran la evolución de esos indicadores aparecidos en 2008<sup>15</sup>, todos los países están haciendo progresos en los objetivos perseguidos, aunque con matices. El único objetivo global que no se está consiguiendo es el de mejorar los bajos rendimientos lectores.

## 2.5. El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES)

Actualmente, uno de los desarrollos que está implicando con mayor fuerza a todos los países europeos en materia de educación es lo que viene denominándose como *Proceso de Bolonia*<sup>16</sup>: crear un *Espacio Europeo de Educación Superior* (EEES) que esté en funcionamiento a partir del año 2010. La idea del EEES no es propiamente de la Unión Europea, sino que surge de algunos de

---

<sup>15</sup> 1) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks, 2008*. Commission Staff Working Document. SEC (2008) 2293.

2) *Informe conjunto de situación de 2008, del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010»* (EDU, 29. SOC, 46).

<sup>16</sup> Todo el proceso puede seguirse en su página web oficial:

<http://www.ond.vlaanderen.be/hogeronderwijs/bologna/>

sus Estados Miembros, dentro de un esquema de cooperación reforzada<sup>17</sup>, y pronto se amplía a muchos más países de los que conforman la Unión.

El proceso surge con la *Declaración de La Sorbona*, emitida en esa universidad parisina el 25 de mayo de 1998, coincidiendo con el aniversario de su creación, por los ministros responsables de educación superior e investigación de los cuatro países más poblados de la Unión Europea: Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido y que tenían algunas de las universidades más antiguas, de mayor tradición y mejor calidad del continente. Tan sólo un año después, el 19 de junio de 1999, se firma la *Declaración de Bolonia*<sup>18</sup>, esta vez con el apoyo de 29 países firmantes. Desde entonces, cada dos años se han ido produciendo reuniones de los ministros de educación europeos para valorar el avance del proceso, para definir las prioridades de cada bienio y para profundizar en los objetivos del EEES. En cada una de esas reuniones se han sumado nuevos países al proyecto, hasta alcanzar la suma actual de 46 países implicados, lo que, como se dijo, trasciende mucho más allá de las fronteras de la propia Unión.

Los objetivos del EEES se materializan en una serie de acciones concretas, de las que destacamos aquí las que son a nuestro juicio más significativas.

a) En primer lugar, el EEES supone una *nueva estructura compartida por todos los países para los estudios de Enseñanza Superior*, basada en tres ciclos, lo que permitirá hacer equivalentes todos los títulos de enseñanza superior que se expidan en los países que tomen parte en el EEES. Los títulos de primer ciclo, denominado Grado (*First European Degree*), podrán tener una duración de tres o cuatro años, en cada uno de los cuales el alumno debería cubrir 60 créditos del *European Credit Transfer System* (ECTS). Conducirán a una titulación de carácter fundamentalmente profesional. El segundo ciclo, denominado Postgrado, posibilitaría estudios de uno o dos años de duración (*Masters*), esto es, de 60 o 120 créditos ECTS, destinados a finalidades diversas: la investigación (doctorado), la especialización profesional o ambos. El tercer ciclo conducirá al título de Doctor y se obtendrá tras la defensa de una tesis doctoral que sólo podrá realizarse después de haber cubierto, al menos, 300 créditos ECTS entre los estudios de grado y postgrado.

---

<sup>17</sup> El *procedimiento de cooperación reforzada* fue instaurado por el *Tratado de Amsterdam* (1996) y permite que algunos estados profundicen en distintos aspectos de la integración europea mediante acuerdos particulares entre ellos.

<sup>18</sup> Una versión en castellano puede encontrarse en la siguiente dirección electrónica de la Universidad de Alicante: <http://www.eees.ua.es/documentos.htm>

b) Por otra parte, el EEES se basará en un *Sistema Europeo de Transferencia de Créditos*. El *European Credit Transfer System* —Sistema Europeo de Transferencia de Créditos (ECTS)— se remonta al programa ERASMUS y supone la creación de un sistema compartido de medida para el trabajo del alumno en cada unidad de curso (asignatura o seminario). Ello facilitará la movilidad estudiantil y simplificará el proceso de armonización de estructuras. En el ECTS la suma del valor de todas las unidades de curso que componen un año académico deben ser, como máximo, de 60 créditos. Cada crédito supone entre 25 y 30 horas de trabajo total del alumno. Así, esos 60 créditos representarían unas 1.600 horas de trabajo, distribuidas en aproximadamente 40 semanas, es decir, 10 meses, lo que supondría una dedicación total al estudio de 40 horas a la semana. El valor asignado a cada unidad de curso representa una estimación del tiempo total del trabajo que ha de realizar un alumno para superar esa unidad de curso. Así, ese valor incluye tanto sus clases presenciales (teóricas o prácticas) y las tutorías o seminarios, como sus actividades de trabajo autónomo (estudio, lecturas, preparación de trabajos y ensayos, etc.). La consideración de todos estos aspectos supone una revolución respecto al concepto actual de crédito, ya que el ECTS se basa en el volumen total de trabajo del estudiante y no se limita exclusivamente, como actualmente, a las horas totales de clase presencial que supone una asignatura. Por otra parte, en este sistema, el tiempo de trabajo presencial deberá estar en torno al 30% del tiempo total dedicado y el de trabajo personal en torno al 70%. Estos porcentajes, lógicamente, deben ser considerados de manera muy flexible (ya que pueden variar según la naturaleza de la asignatura o en función del curso en el que se encuentra el estudiante) pero suponen en todo caso que las metodologías en la Educación Superior deben centrarse en el autoaprendizaje por parte del alumno.

c) Además, el EEES contará con un *Suplemento al Diploma (SD)*, esto es, un documento adjunto al título de Enseñanza Superior cuyo propósito es mejorar la «transparencia» internacional y facilitar el reconocimiento académico y profesional de las cualificaciones (títulos, diplomas, certificados, etc.). En él se ofrece una explicación complementaria al título que facilite criterios para valorarlo a la hora de su homologación con otros o su reconocimiento para el desempeño de tareas profesionales en países distintos al lugar de su expedición. Lo más destacable de su contenido es que reflejará el perfil competencial del título, esto es, las competencias que la persona que lo posee es capaz de desarrollar en su desempeño profesional.

d) Las *Titulaciones conjuntas* constituyen otro pilar del EEES, donde será posible el diseño y desarrollo de títulos por parte de varias instituciones de Educación Superior de distintos países de la Unión. Con estas titulaciones conjuntas se promueve la cooperación inter institucional en el nivel de los centros de Enseñanza Superior y se fomenta la Dimensión Europea de la Educación Superior, al proyectarse sobre Europa y fuera de ella una imagen de coordinación entre distintas instituciones de países diferentes. La idea trata de poner en marcha distintos *Másters Europeos* que implicarían, al menos, a tres instituciones de Educación Superior, de otros tantos países. Las condiciones de seguimiento del *Máster Europeo* pueden incluir clases en más de un idioma de la Unión Europea y realizarlo parcialmente en más de una institución de Educación Superior, lo que obligaría a vivir una experiencia de movilidad por parte de quien lo cursa.

e) Y la *Acreditación de la calidad* resultará imprescindible en el EEES, ya que éste se fundamenta, entre otras cosas, en el reconocimiento de los títulos de cualquier universidad de los países participantes por todos los Estados que toman parte en el proceso. Ello requiere establecer unos criterios comunes que acrediten unos mínimos de calidad en todas las titulaciones impartidas. Para ello se han establecido en los países instituciones garantes de esa calidad (en España es la ANECA —Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación—) que se integran en una agrupación europea (la ENQA —Asociación Europea para la Garantía de la Calidad de la Educación Superior—).

### 3. LA AGENDA DE LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA Y LOS RETOS PRESENTES Y FUTUROS DE LA EDUCACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde sus orígenes, la Unión Europea ha desarrollado cada vez más acciones en materia de educación. En el fondo, dos son los ejes que articulan sus finalidades. El primero, que los ciudadanos europeos tuviesen una formación más completa y de mejor calidad que les permitiera afrontar en mejores condiciones, y más igualitarias, los desafíos del proceso de integración europeo, básicamente, los derivados de la movilidad de trabajadores. El segundo, que la educación contribuya de manera activa a incrementar la conciencia de identidad europea de sus ciudadanos y favorezca así el proyecto global de integración política. En esos ejes debieran centrarse las acciones que en esta materia pensara España para su Presidencia Europea.

Los logros de las acciones realizadas han sido numerosísimos. Gracias a los programas comunitarios, por ejemplo, gran número de estudiantes puede conocer la realidad de otros países miembros mediante intercambios; muchos profesores y otros profesionales de la enseñanza pueden poner en común sus experiencias, mejorar sus destrezas docentes y actualizar sus conocimientos mediante los viajes de estudio; el uso de las lenguas extranjeras se ha visto reforzado; la realidad educativa de los distintos países miembros es más asequible al conocimiento de todos gracias a una red de información estable; se han homologado una amplia gama de titulaciones; se trabaja ya en objetivos precisos compartidos para todos los sistemas educativos de la Unión, en unas competencias básicas iguales para todos durante la escolarización o en un modelo compartido de Educación Superior.

Pero, sin duda, aún puede hacerse más. Las medidas tomadas, con ser esenciales, no son suficientes. Los retos pendientes son también numerosos. Por ejemplo, en relación con el *Programa de Trabajo 2010*, los informes sobre su seguimiento, a los que ya se hizo referencia<sup>19</sup>, ponen de manifiesto algunos «asuntos pendientes»:

- a) Todavía existen marcadas diferencias entre los sistemas educativos de la Unión en el logro de los Objetivos Precisos y de los *benchmarks* propuestos para 2010.
- b) Aún seis millones de jóvenes europeos (uno de cada siete entre 18 y 24 años) alcanza sólo la escolarización obligatoria o menos.
- c) Todavía uno de cada siete niños de cuatro años no está escolarizado en programas de preescolar, fundamentalmente pertenecientes a poblaciones migrantes o de nivel socioeconómico bajo.
- d) Persisten diferencias por género, de modo que aún son más los chicos que acceden a estudios superiores de matemáticas, ciencia o tecnología.
- e) El porcentaje de alumnos con un logro bajo en lectura no ha disminuido; antes al contrario, se ha incrementado.

En lo que tiene que ver con las Competencias Básicas, está resultando muy difícil la implementación de metodologías concretas para que los alumnos las

---

<sup>19</sup> 1) COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2008): *Progress Towards the Lisbon Objectives in Education and Training. Indicators and benchmarks, 2008*. Commission Staff Working Document. SEC (2008) 2293.

2) Informe conjunto de situación de 2008, del Consejo y de la Comisión sobre la ejecución del programa de trabajo «Educación y Formación 2010» (EDU, 29. SOC, 46).

adquieran. El nuevo paradigma que suponen implica enormes dificultades, por ejemplo, en su evaluación, ya que ésta debe valorar todos los componentes de la Competencia (cognitivos, instrumentales y actitudinales).

La inversión en educación es desigual y ha descendido a partir de 2004. Esa tendencia puede mantenerse, debido a la crisis económica y financiera global que se padece desde 2007 y que amenaza con prolongarse hasta finales de 2010 o incluso llegar al año 2011. Esa crisis puede afectar a las inversiones públicas en Europa y, por ende, al gasto educativo de los gobiernos de sus naciones. De ser así, será muy difícil alcanzar los *Objetivos Precisos* en el año 2010.

En otro orden de cosas, el aumento constante de la multiculturalidad en las aulas de los sistemas educativos europeos obliga a que las acciones comunitarias enfatizen muchísimo más la atención a la población migrante y diseñen medidas educativas de integración mucho más eficaces, basadas en la interculturalidad.

Pero ninguno de los retos anteriores puede enfrentarse sin la adecuada Formación del Profesorado. En octubre de 2007, el Consejo de la Unión Europea asume el documento *Conclusiones sobre la mejora de la calidad de la educación del profesorado*<sup>20</sup>. En ellas se considera que un profesorado de alta calidad es condición imprescindible y previa para alcanzar sistemas educativos de alta calidad, ya que el papel de los profesores resulta crucial para el desarrollo de las sociedades contemporáneas. A tenor de lo que se desprende de este documento, si hay un elemento esencial en la modernización y mejora de los sistemas educativos contemporáneos, éste es la formación del profesorado. El mismo documento propone que los Estados Miembros de la UE se esfuercen por una formación del profesorado de más alto nivel, de cualificación superior universitaria, bien equilibrada entre la teoría y la práctica y con una formación práctica de gran calidad.

Para terminar, en cuanto a la implantación del EEES hay que denunciar varios desajustes necesitados de atención. Por un lado, se ha explicado muy poco en qué consiste... Falta, pues, «Pedagogía sobre Bolonia», hecha por especialistas que sean buenos comunicadores y permitan acercar a la opinión

---

<sup>20</sup> Consejo de la Unión Europea (2007): *Conclusiones del Consejo y de los representantes de los gobiernos de los Estados Miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre la mejora de la calidad de la educación del profesorado* (14413/07.EDUC 180. SOC 405).

pública las ventajas de tan ineludible proceso. Pero, además, la implantación del EEES está siguiendo un ritmo desigual en los distintos países participantes; incluso dentro de un mismo país existen diferencias entre el nivel de preparación que en este momento muestran unas y otras universidades. Por otro lado, el paradigma que implica, de aprendizaje centrado en los alumnos, supone tanto para éstos como para los profesores nuevas destrezas que no todos tienen. Para los profesores, requiere nuevas estrategias de enseñanza más activas y participativas. Para los alumnos, unas competencias de autoaprendizaje (técnicas de trabajo intelectual, planificación de tareas, etc.) y unas actitudes (responsabilidad, etc...) que no tienen muchos alumnos que acceden a la universidad. Para desarrollar bien ese paradigma se hacen necesarios, por un lado, programas de apoyo al profesorado y, por otro, el establecimiento de formas armonizadas de acceder a la universidad en todos los países del *Proceso de Bolonia*, que seleccionaran a los alumnos teniendo en cuenta las destrezas de autoaprendizaje que necesitan además de los conocimientos previos. Esas destrezas se deberían ya desarrollar desde niveles anteriores, especialmente desde el bachillerato que, ineludiblemente, debería contar en toda Europa con una mayor armonización.

La coordinación de las acciones de todos los países, mediante el diseño de una política educativa común más fuerte y decidida en la Unión Europea, resultará esencial para ayudar a superar estos retos y cualquier otro que pueda aparecer en los años venideros. Ésa debiera ser la aspiración de la Presidencia española de la Unión Europea en materia de Educación. Esperemos que los responsables de las cuestiones educativas de esta Presidencia sean sensibles a estas consideraciones y las desarrollen, como decíamos al principio, desde un gran *Pacto de Estado por la Educación Europea* y contando no sólo con ideólogos de partido sino con técnicos expertos. La educación es demasiado importante en el proyecto europeo como para no atenderla con responsabilidad. Nunca es tarde...



**Eduardo del Pueyo**

Los empresarios españoles ante  
la Presidencia española del Consejo  
de la Unión Europea



*Un canal (Holanda), hacia 1874. Carlos de Haes.*

---

*El ejercicio de la Presidencia del Consejo de la UE por parte del Gobierno español es una magnífica oportunidad para encaminar las políticas europeas por el sendero de la mejora institucional, permitiendo un avance económico que favorecerá el bienestar de los ciudadanos. Por ello, las organizaciones empresariales españolas apoyan al Gobierno, en la medida de sus posibilidades, en las actividades destinadas a conseguir que la Presidencia española redunde en beneficio de la Unión Europea en su conjunto y de España en particular.*

*Para hacer de la Unión Europea una economía competitiva basada en el conocimiento, es preciso contar con una sociedad formada, cuyos conocimientos se correspondan con las necesidades del mercado de trabajo, y favorecer las inversiones en I+D, infraestructuras, innovación, tecnologías de la información y la comunicación que permitirán elevar la productividad de las empresas.*

## LOS EMPRESARIOS ESPAÑOLES Y LA UNIÓN EUROPEA

LA economía española ha sufrido una profunda transformación a lo largo de la segunda mitad del siglo pasado. Los acontecimientos políticos que se fueron sucediendo durante los años de la Transición permitieron la puesta en marcha de un régimen democrático que se ha venido desarrollando sobre la base de nuestra actual Constitución de 1978. Esta situación permitió la homologación política de España con los países europeos más cercanos y facilitó la entrada de nuestro país en las entonces denominadas Comunidades Europeas, a partir de 1986, junto con nuestro vecino Portugal.

El hito histórico de que finalmente, después de largos años de vanos intentos, España entrara a formar parte como socio de pleno derecho del selecto club de países que habían apostado por la integración europea, fue determinante para conseguir una profunda transformación de nuestro país.

En el transcurso de estas dos décadas, los empresarios españoles han demostrado su capacidad para asumir los retos a los que nuestra economía se enfrentaba. A pesar de enormes dificultades en algunos sectores, los empresarios españoles fueron capaces de adaptarse a las nuevas exigencias impuestas por el acervo comunitario y plantar cara a la competencia de las empresas europeas que llegaban a nuestra casa. La adaptación a la nueva normativa emanada desde Bruselas enseñó a las empresas españolas la manera para defender sus intereses en un marco más amplio como es el mercado único europeo.

Como consecuencia de saber aprovechar las ventajas derivadas de los fondos estructurales, de la paulatina ampliación del mercado interior, de la pertenencia a la Unión Económica y Monetaria y de la introducción del euro como moneda única europea, además de la puesta en marcha de los nuevos Tratados

que han constituido la Unión Europea, como fase ulterior en el proceso de construcción de una Europa común, la economía española ha podido disfrutar recientemente de uno de los ciclos más positivos de su reciente historia.

Sin embargo, la crisis financiera internacional, que ha infringido profundas dificultades económicas en muchos países del actual mundo globalizado, ha influido también de manera muy negativa en la economía española de los dos últimos años. Nuestra pertenencia a la UE ha permitido, quizás en algunos aspectos, un menor deterioro de la economía española, pero, sin embargo, nos impone una mayor responsabilidad a la hora de ejercer la Presidencia del Consejo de la Unión Europea a partir del próximo primero de enero.

## LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA Y EL MUNDO EMPRESARIAL

Cuando el 1 de enero de 2010 España asuma la Presidencia del Consejo de la UE, será ya el cuarto semestre que deberá cumplir con tal obligación. Durante el primer semestre de 1989, el segundo semestre de 1995 y el primer semestre de 2002, nuestro país ya ejerció tales funciones. En todas esas ocasiones, los empresarios españoles siempre actuaron con un espíritu de constructiva colaboración con el Gobierno correspondiente. En esta próxima oportunidad, se hará de igual manera.

El ejercicio de una Presidencia supone una excelente coyuntura para orientar la agenda política y promover algunas iniciativas europeas. Por ello, las organizaciones empresariales españolas desean aprovechar también esta ocasión para trasladar a nuestro Gobierno y a las instituciones y dirigentes de la Unión sus comentarios y sus prioridades con el objetivo de hacer llegar sus sensibilidades y sus propuestas para mejorar la economía europea, propugnando un mayor crecimiento económico que genere una verdadera creación de empleo.

En este sentido, aprovechando que el próximo mes de enero dará comienzo el Trío de Presidencias de la UE, compuesto sucesivamente por España, Bélgica y Hungría, que acabará a mediados de 2011, los empresarios de los tres países han elaborado un Documento titulado «Unidos para salir de la crisis», que recoge los principales aspectos que para el mundo empresarial resultan prioritarios en las actividades de la Unión Europea.

## PRIORIDADES PARA LA PRESIDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

En una economía globalizada, con gran interdependencia entre las distintas regiones económicas del mundo, la Unión Europea es uno de los actores principales y debe de apostar por seguir siéndolo. Europa es una de las zonas que más directamente ha sufrido los resultados de la crisis internacional que ha lastrado su crecimiento recientemente. Si bien parece que los últimos datos indican una cierta recuperación en la economía europea, es cierto igualmente que otros países, como Estados Unidos, están remontando con mayor vigor. En el caso de España, la preocupación es todavía más amplia, pues nuestra economía va aún a remolque de la media de las economías europeas.

Con estas premisas, España ha de afrontar su período de Presidencia del Consejo de la UE con el objetivo de superar la crisis cuanto antes y poder afianzar de nuevo otra etapa de crecimiento económico sostenible. Para ello, las grandes líneas de prioridad que los empresarios españoles plantean para que Europa se coloque en el papel de liderazgo mundial que le corresponde, se concretan en las siguientes:

- Reformas para aumentar la competitividad.
- Conversión de la UE como socio mundial de referencia en la época de la globalización.
- Garantía de unas reglas de juego claras, estables y previsibles.
- La energía y el cambio climático.

### **El aumento de la competitividad**

La Unión Europea presenta una clara falta de competitividad frente a sus principales socios internacionales y a los países emergentes, por lo que se necesita la introducción de reformas estructurales orientadas a reforzar la economía europea, creando un entorno que fomente la competitividad empresarial. En el primer semestre del año próximo será fundamental la adopción de un nuevo planteamiento que suceda a la Estrategia de Lisboa. Con esta nueva Estrategia se podrán garantizar unos altos niveles de bienestar social y se podrá avanzar en la protección del medio ambiente. También se deberán mejorar aspectos de gobernanza para conseguir un compromiso nacional más alto y favorecer una mayor participación de los interlocutores sociales en su desarrollo.

Estas reformas estructurales han de suponer la puesta en marcha de una política industrial que garantice la permanencia y el crecimiento de la industria básica europea, ya que contribuye de forma esencial a desarrollar un tejido empresarial mucho más sólido, así como a garantizar una mayor generación de riqueza y empleo estable. Dicha política debe contemplar medidas orientadas a

- promover el liderazgo europeo en el desarrollo de tecnologías eficientes,
- el acceso a las fuentes de energía a precios competitivos,
- el desarrollo de redes de transporte de mercancías que permitan superar la saturación actual y
- la promoción de una educación técnica y científica en todas las etapas formativas.

En el ámbito del trabajo, los principios de la flexiguridad deben de estar en la base de las reformas del mercado laboral, con el objetivo de elevar la cualificación de los trabajadores y flexibilizar dicho mercado para adaptarlo a las necesidades de la globalización, lo que permitirá paliar el gran impacto que la crisis económica está teniendo sobre el empleo.

Asimismo, se deben configurar los sistemas sociales, en el ámbito del conjunto de la Unión, para hacer frente a la evolución demográfica y la sostenibilidad de las finanzas públicas en el futuro, mejorando la fiscalidad de los instrumentos de previsión social y de los seguros de dependencia, promoviendo las reformas necesarias del marco regulador de la previsión social complementaria en el ámbito colectivo y fomentando la previsión social empresarial mediante medidas fiscales y reformas que favorezcan la flexibilización y la diversificación de instrumentos, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas.

También es preciso reforzar el sistema de supervisión financiero europeo, manteniendo las bases de una supervisión sectorial, teniendo en cuenta las características especiales que presentan cada uno de los sectores financieros. Se tiene que reforzar la creación de una cultura supervisora común, que aún no se ha conseguido y está dificultando la eficiencia del mercado único en este ámbito. Pero también cobra relevancia la necesidad de una adecuada educación financiera de los ciudadanos europeos. Hay que fomentar medidas dirigidas a conseguir que los ciudadanos sean conscientes de sus necesidades en el ámbito financiero, tales como hipotecas, créditos al consumo, seguros de ahorro y previsión para la jubilación.

Para hacer de la Unión Europea la economía basada en el conocimiento más competitiva del mundo, es preciso contar con una sociedad formada, cuyos conocimientos se correspondan con las necesidades del mercado de trabajo y crear un entorno que favorezca las inversiones en I+D, infraestructuras, innovación, tecnologías de la información y la comunicación, que permitirán elevar la productividad de las empresas. Las empresas se mueven en un entorno complejo y cambiante, por lo que la mejor forma de garantizar que los ciudadanos de la UE puedan encontrar un trabajo satisfactorio a largo plazo es asegurando su acceso a la formación y al conocimiento, para que puedan adquirir la flexibilidad necesaria que les permita adaptarse a dicho entorno.

### **La UE actor de referencia en el mundo globalizado**

La Unión Europea debe reforzar su liderazgo en las relaciones comerciales, promoviendo la libertad comercial y luchando contra toda clase de proteccionismos a través de la conclusión de las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio, así como del fomento de las relaciones con sus socios clave, tales como Estados Unidos, Rusia, China e India. Además, es preciso prestar una mayor atención a las relaciones con América Latina y el Sur del Mediterráneo.

En la situación actual de crisis, es esencial impulsar el libre comercio, ya que la restricción del mismo sólo prolongará y agravará la recesión económica, como así lo ha afirmado el G-20 en sus últimas declaraciones al respecto. Con relación a Estados Unidos, se consideran cruciales las actividades del Consejo Económico Transatlántico, especialmente para los servicios financieros. En este sentido, es primordial fomentar el denominado «diálogo regulatorio», pues es en las regulaciones donde aparecen los verdaderos obstáculos a las relaciones comerciales.

En este contexto, la UE debe fomentar el uso de normas internacionales basadas en las europeas y promover el respeto de los derechos de propiedad intelectual, principalmente en los países emergentes. Igualmente, se han de dedicar mayores esfuerzos a la mejora del entorno institucional y legal de aquellos países caracterizados por un régimen institucional frágil, con el fin de favorecer la creación de un tejido productivo local y la atracción de inversiones exteriores.

De esta manera, el desarrollo de la globalización y la creación de nuevos polos económicos y políticos en el contexto internacional exigen que la Unión

Europea sea capaz de actuar con una sola voz y ocupar un papel de primer orden en la escena internacional, con el fin de defender los intereses europeos.

### **Reglas claras, estables y previsibles**

El entorno legislativo y normativo ha de estar encaminado a facilitar la actividad empresarial en todos aquellos países que apuestan por una modernización de sus sistemas productivos. Por ello, las Instituciones europeas deben tener como objetivo la elaboración de una normativa dirigida a garantizar el buen funcionamiento de los mercados y favorecer que las empresas puedan crecer y crear empleos. Así, hay que tener en cuenta el impacto económico de la legislación y la necesidad o no de la misma, mediante la consulta al mundo empresarial. En este sentido, resulta necesario reducir la actividad legislativa a los niveles adecuados, de forma que los emprendedores puedan ejercer sin trabas su labor de creación de riqueza. La normativa debe fijar y hacer que se respeten las reglas del juego, pero no interferir en la actividad empresarial.

Asimismo, es imprescindible mejorar la regulación y reducir las cargas administrativas para las empresas, muchas de las cuales carecen de los recursos suficientes para cumplir adecuadamente con las complejas y exigentes normativas. En este contexto, el mercado interior debe jugar un papel fundamental para crear empleo y tener una mayor capacidad de competir globalmente. Por ello, es esencial una correcta y oportuna aplicación de la legislación que asegure una igualdad de condiciones para todas las empresas que operan en el mercado único, el cual debe seguir profundizándose para adaptarse a los nuevos retos derivados de la globalización.

Como consecuencia de lo anterior, la Unión Europea necesita un marco institucional estable y eficaz para afrontar los retos económicos, políticos y medioambientales. Dicho marco debe dotar a la UE de unas instituciones ágiles, eficientes y debidamente coordinadas. Se precisa la rápida entrada en vigor del Tratado de Lisboa y su correcta aplicación, por lo que, de esta manera, se contará con una mayor certidumbre que beneficiará a la planificación de las empresas y se reforzará la influencia europea en la escena internacional.

### **La energía y el cambio climático**

Ninguna economía del mundo puede desarrollarse sin contar con un suministro energético seguro y a precios asequibles, lo que requiere tener en cuenta

todas las fuentes energéticas disponibles, incluida la nuclear. Por ello, se debe, por un lado, completar la implementación efectiva del mercado interior de la energía y acometer la construcción de las infraestructuras previstas, particularmente las destinadas a elevar las interconexiones entre España y Francia. Por otro, fortalecer la política energética exterior para incrementar la cooperación con los países fronterizos y los suministradores.

Igualmente, la UE debe reforzar la garantía de suministro mediante el fomento del ahorro y la eficiencia energética y la inversión en I+D orientada a desarrollar las tecnologías bajas en emisiones de carbono. Para ello, es de gran interés fomentar el uso del comercio electrónico y de las empresas que actúan en el campo de las tecnologías de la innovación y de la comunicación, las empresas eTIC, ya que constituyen uno de los principales focos de innovación y de diferenciación estratégica, tanto para el mundo empresarial como para las Administraciones públicas.

Por otra parte, hay que aspirar a que el resultado de la Conferencia de Copenhague sobre cambio climático, que tendrá lugar del 7 al 18 de diciembre de 2009, sea capaz de aportar una solución mundial a dicho fenómeno global. Por tanto, el posible acuerdo internacional debe sustentarse en unos esfuerzos equiparables entre todos los países y los sectores del mundo, cuya implementación permita a las empresas europeas competir en igualdad de condiciones en el mercado global. En este sentido, la UE no debe aumentar su objetivo de reducción de gases de un 20% a un 30% para 2020 si no existen las garantías del mantenimiento de la competitividad de las empresas europeas.

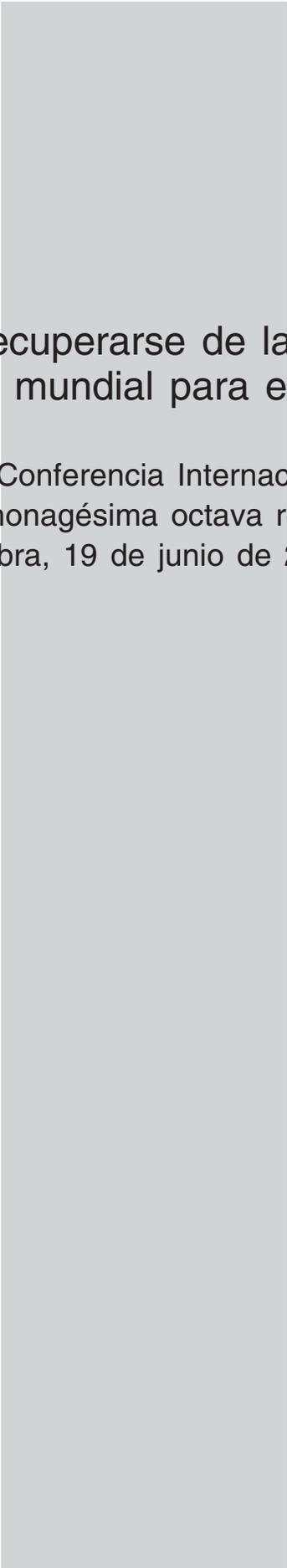
## CONCLUSIÓN

Los puntos que se acaban de exponer conforman los planteamientos básicos que desde el mundo empresarial se cree que deben aplicarse para conseguir una recuperación económica de la Unión Europea y, por ende, de nuestro país. El ejercicio de la Presidencia del Consejo de la UE por parte del Gobierno español es una magnífica oportunidad para encaminar las políticas europeas por el sendero de la mejora institucional, permitiendo en Europa un avance económico que beneficiará directamente el bienestar de los ciudadanos. Por ello, las organizaciones empresariales españolas apoyan al Gobierno de España, en la medida de sus posibilidades, en las actividades destinadas a conseguir que la Presidencia española redunde en beneficio de la Unión Europea en su conjunto y de España en particular.



# Apuntes





Para recuperarse de la crisis:  
un pacto mundial para el empleo

Adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo  
en su nonagésima octava reunión,  
Ginebra, 19 de junio de 2009



*Barca de pesca* (costa de Normandía), hacia 1874. Carlos de Haes.

---

*La 98ª Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT, celebrada en Ginebra del 3 al 19 de junio pasado dedicó su atención principal al análisis de la crisis financiera y económica mundial y las respuestas frente a ella. Para ello creó una Comisión especial, en la que se alternaron los talleres de expertos y el debate tripartito, y el director general, Juan Somavia, convirtió su memoria anual en un informe sobre la crisis, que tenía el carácter de documento base para la discusión y que contenía una propuesta central: la promoción de un Pacto Mundial por el Empleo.*

*Aunque la resolución final rebajó las ambiciones y el nivel de concreción de este documento base, consecuencia de la necesidad de consenso entre los representantes de los trabajadores, empresarios y gobiernos, su contenido es una herramienta positiva para colocar el empleo y los derechos del trabajo en el centro de las políticas para salir de la crisis mundial.*

*Dicha resolución debe servir, asimismo, como referencia a las políticas que se adopten en el ámbito internacional y en los ámbitos nacionales y es necesario defender y proyectar su validez y vigencia desde la acción sindical. Pasar de las palabras a los hechos requiere sujetos sociales en los que la CSI y la CES son realidades sindicales en construcción fundamentales en este empeño.*

**L**A Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:

Habiendo escuchado a los Jefes de Estado, Vicepresidentes, Primeros Ministros y a todos los demás participantes en la Cumbre de la OIT sobre la Crisis Mundial del Empleo;

Habiendo recibido la propuesta formulada por la Comisión Plenaria sobre Respuestas a la Crisis de la Conferencia;

Considerando la función importante que desempeñan el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo en la aplicación de las resoluciones adoptadas por la Conferencia;

Habiendo tomado nota del Programa de Trabajo Decente y de la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa* como medios para abordar la dimensión social de la globalización,

Adopta, con fecha diecinueve de junio de dos mil nueve, la resolución siguiente:

**PARA RECUPERARSE DE LA CRISIS:  
UN PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO**

**I. UNA RESPUESTA A LA CRISIS BASADA EN EL TRABAJO DECENTE**

**1.** La crisis económica mundial y sus consecuencias han puesto al mundo ante una perspectiva prolongada de aumento del desempleo y agudización de la pobreza y la desigualdad. Por regla general, en otros casos, la recuperación del empleo sólo se ha alcanzado varios años después de la recuperación económica.

ca. En algunos países, la simple recuperación de los niveles de empleo anteriores a la crisis no bastará para contribuir efectivamente a construir unas economías fuertes, ni para hacer realidad el trabajo decente para las mujeres y los hombres.

2. Se están perdiendo empresas y empleos. La movilización para afrontar esta situación debe formar parte de toda respuesta integral.

3. El mundo debe funcionar mejor.

4. Hacen falta opciones de política coordinadas a nivel mundial para potenciar la eficacia de los esfuerzos nacionales e internacionales que se desplieguen en torno al empleo, las empresas sostenibles, los servicios públicos de calidad y la protección de las personas, al tiempo que se preserven sus derechos y se promuevan sus puntos de vista y su participación.

5. Ello contribuirá a revitalizar la economía y a promover una globalización justa, la prosperidad y la justicia social.

6. El mundo debería ser diferente después de la crisis.

7. Nuestra respuesta debería favorecer una globalización más justa, una economía más respetuosa del medio ambiente y un desarrollo más eficiente en lo que atañe a la creación de empleos y empresas sostenibles, el respeto de los derechos de los trabajadores, la promoción de la igualdad de género, la protección de las personas vulnerables, la ayuda a los países para que proporcionen servicios públicos de calidad y su capacitación para dar cumplimiento a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

8. Los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores se comprometen a trabajar codo a codo para contribuir al éxito del Pacto Mundial para el Empleo. El Programa de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constituye el marco en el que se inscribe esta respuesta.

## II. PRINCIPIOS PARA PROMOVER LA RECUPERACIÓN Y EL DESARROLLO

9. Las acciones deben guiarse por el Programa de Trabajo Decente y los compromisos asumidos por la OIT y sus mandantes en la *Declaración sobre la*

*justicia social para una globalización equitativa*, de 2008. En este documento se establece un marco de referencia para el período que se abre ante nosotros y se define un conjunto de políticas prácticas para el sistema multilateral, los gobiernos, los trabajadores y los empleadores. Dicho marco de referencia, que permite asegurar la vinculación entre el progreso social y el desarrollo económico, abarca los siguientes principios:

- 1) Dedicar una atención prioritaria a la protección y el aumento del empleo por medio de empresas sostenibles y de servicios públicos de calidad y al establecimiento de una protección social adecuada para todos como parte de las acciones que se están desplegando a nivel internacional y nacional para contribuir a la recuperación y el desarrollo. Las medidas que se adopten deberían aplicarse sin demora y de manera coordinada.
- 2) Aumentar el apoyo a las personas vulnerables que han sido duramente golpeadas por la crisis, como los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben bajos salarios y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes.
- 3) Centrarse prioritariamente en las medidas destinadas a mantener el empleo y facilitar la movilidad entre empleos, y favorecer el acceso al mercado laboral para las personas sin trabajo.
- 4) Establecer o fortalecer servicios públicos de empleo eficaces y otras instituciones del mercado de trabajo.
- 5) Potenciar la igualdad de acceso y las oportunidades en cuanto al desarrollo de competencias laborales y a la participación en actividades de formación y educación de calidad, en el marco de la preparación para la recuperación.
- 6) Evitar las soluciones proteccionistas, así como las consecuencias nefastas de las espirales deflacionistas en el ámbito de los salarios y el empeoramiento de las condiciones de trabajo.
- 7) Promover las normas fundamentales del trabajo y otras normas laborales internacionales favorables a la recuperación económica y la recuperación del empleo, y reducir la desigualdad de género.
- 8) Participar en el diálogo social, mediante procesos constructivos como el tripartismo y la negociación colectiva entre empleadores y trabajadores, con el fin de maximizar el impacto de las respuestas a la crisis en relación a las necesidades de la economía real
- 9) Velar por que las acciones a corto plazo sean coherentes con la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

- 10) Asegurar el establecimiento de sinergias entre el Estado y el mercado, y una regulación eficaz y productiva de las economías de mercado que comprenda un entorno jurídico y normativo favorable a la creación de empresas y a las empresas sostenibles y promueva la generación de empleo en todos los sectores.
- 11) Asegurar la colaboración activa de la OIT con otros organismos internacionales, con las instituciones financieras internacionales y con los países desarrollados al objeto de reforzar la coherencia de las políticas e intensificar la asistencia al desarrollo y el apoyo a los países menos adelantados, los países en desarrollo y los países en transición cuya capacidad para responder a la crisis está limitada por un escaso margen fiscal y de políticas.

### III. RESPUESTAS BASADAS EN EL TRABAJO DECENTE

**10.** Los principios antes descritos delimitan el marco general dentro del cual cada país puede formular un paquete de políticas específico en función de sus circunstancias y prioridades. Asimismo, deberían servir para fundamentar y respaldar la acción de las instituciones multilaterales. A continuación se enuncian algunas opciones de política específicas.

#### **Acelerar la creación de puestos de trabajo y la recuperación del empleo y respaldar a las empresas**

**11.** Con el objeto de limitar el riesgo del desempleo de larga duración y de la extensión del empleo informal, fenómenos que son difíciles de invertir, tenemos que apoyar la creación de empleo y ayudar a la gente a encontrar trabajo. Para lograrlo, estamos de acuerdo en que el objetivo del empleo pleno y productivo y el trabajo decente debe ponerse en el centro de las respuestas a la crisis. Entre estas respuestas pueden figurar las siguientes:

- 1) impulsar la demanda efectiva y contribuir al mantenimiento de los niveles salariales inclusive por medio de paquetes de estímulo macroeconómico;
- 2) ayudar a quienes buscan trabajo:
  - i) aplicando políticas activas del mercado de trabajo eficaces y bien focalizadas;

- ii) mejorando las competencias y aumentando los recursos a disposición de los servicios públicos de empleo, de manera que quienes buscan trabajo reciban un apoyo adecuado y que cuando estos servicios colaboren con agencias de empleo privadas, se aseguren de la calidad de los servicios que éstas prestan y de que se respeten los derechos de los trabajadores; y
  - iii) poniendo en práctica programas de formación profesional y de desarrollo de competencias empresariales tanto para personas con empleo asalariado como para personas con autoempleo;
- 3) hacer inversiones en el desarrollo de las competencias laborales, el perfeccionamiento profesional y la readaptación profesional de los trabajadores para mejorar la empleabilidad, en particular de quienes han perdido su trabajo o corren el riesgo de perderlo y de los grupos vulnerables;
  - 4) limitar o evitar la pérdida de puestos de trabajo y apoyar a las empresas para que puedan conservar su fuerza de trabajo, por medio de mecanismos bien concebidos que se pongan en práctica a través del diálogo social y la negociación colectiva. Entre estos mecanismos se podrían incluir el trabajo compartido y las prestaciones de desempleo parcial;
  - 5) apoyar la creación de empleo en todos los sectores de la economía, reconociendo el efecto multiplicador de los esfuerzos focalizados;
  - 6) reconocer la contribución de las pequeñas y medianas empresas (PYME) y de las microempresas a la creación de empleo, y promover medidas como el acceso a un crédito asequible que les permita asegurar un entorno favorable para su desarrollo;
  - 7) reconocer que las cooperativas, desde las muy pequeñas a las grandes multinacionales, proporcionan empleos en nuestras comunidades, y aportarles un apoyo específico adaptado a sus necesidades;
  - 8) utilizar sistemas públicos de garantía del empleo que ofrezcan empleo temporal, programas de obras públicas de emergencia y otros mecanismos de creación directa de puestos de trabajo que estén bien orientados e incluyan a la economía informal;
  - 9) establecer entornos normativos que sean favorables y propicios a la generación de empleo a través de la creación y el desarrollo de empresas sostenibles; y
  - 10) aumentar las inversiones en infraestructura, investigación y desarrollo, servicios públicos y producción y servicios «verdes» como herramientas importantes para crear empleos y estimular una actividad económica sostenida.

## **Establecimiento de sistemas de protección social y protección de las personas**

**12.** Los sistemas de protección social sostenibles concebidos para prestar asistencia a las personas vulnerables pueden evitar el aumento de la pobreza, solventar dificultades sociales y, al mismo tiempo, contribuir a estabilizar la economía y a mantener y fomentar la empleabilidad. En los países en desarrollo, los sistemas de protección social también pueden aliviar la pobreza y contribuir al desarrollo económico y social nacional. En una situación de crisis, puede ser oportuno adoptar medidas a corto plazo para ayudar a los más vulnerables.

- 1) Los países deberían considerar la posibilidad, según proceda, de:
  - i) establecer sistemas de transferencia en efectivo para los pobres, con el objeto de subvenir a sus necesidades inmediatas y de aliviar la pobreza;
  - ii) instaurar una protección social adecuada para todos, sustentada en un régimen básico de protección social («piso social») que incluya el acceso a la atención sanitaria, la seguridad del ingreso para los ancianos y las personas con discapacidad, las prestaciones por hijos a cargo y la seguridad del ingreso combinada con sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados y los trabajadores pobres;
  - iii) incrementar la duración y la cobertura de las prestaciones de desempleo (junto con la aplicación de medidas pertinentes para crear incentivos al trabajo adecuados que reconozcan las realidades actuales de los mercados laborales de cada país);
  - iv) velar por que las personas desempleadas durante períodos prolongados mantengan el vínculo con el mercado de trabajo, por ejemplo, a través de actividades de desarrollo de competencias laborales para la empleabilidad;
  - v) proporcionar prestaciones mínimas garantizadas en los países donde los fondos de pensiones o de salud ya no dispongan de una financiación suficiente que les permita asegurar una protección adecuada para los trabajadores, y examinar la forma de proteger mejor los ahorros de los trabajadores al diseñar los sistemas futuros; y
  - vi) proporcionar una cobertura adecuada a los trabajadores temporales y los trabajadores ocasionales.

- 2) Todos los países deberían ayudar a los grupos vulnerables más afectados por la crisis, por medio de una combinación de medidas de apoyo a los ingresos, desarrollo de competencias laborales y respeto del derecho a la igualdad y del derecho a la no discriminación.
- 3) Con el objeto de evitar las espirales salariales deflacionistas, se deberían tomar como orientación las siguientes opciones:
  - i. el diálogo social;
  - ii. la negociación colectiva;
  - iii. los salarios mínimos reglamentarios o negociados.
- 4) Los salarios mínimos deberían ser objeto de revisiones y adaptaciones regulares.
- 5) Los gobiernos, en su calidad de empleadores y de compradores, deberían respetar y promover el respeto de los niveles de salarios negociados.
- 6) La reducción de la diferencia de salarios entre hombres y mujeres debe formar parte integrante de estos esfuerzos.

**13.** Los países que cuentan con sistemas de protección social sólidos y eficazmente gestionados disponen de un valioso mecanismo estructural para estabilizar sus economías y afrontar los efectos sociales de la crisis. Estos países tal vez necesiten reforzar los sistemas de protección social existentes. Para los demás países, la prioridad es atender las necesidades urgentes mientras se van asentando los cimientos de sistemas más fuertes y eficaces.

### **Fortalecer el respeto de las normas internacionales del trabajo**

**14.** Las normas internacionales del trabajo constituyen una base para sustentar y apoyar los derechos en el trabajo, y contribuyen a desarrollar una cultura de diálogo social especialmente útil en tiempos de crisis. Para evitar que se desate una espiral descendente en las condiciones laborales y sustentar la recuperación, es especialmente importante reconocer que:

- 1) el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es fundamental para la dignidad humana. También es esencial para la recuperación y el desarrollo. En consecuencia, hay que aumentar:

- i) la vigilancia para conseguir la eliminación y evitar el incremento de las distintas formas de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo; y
  - ii) el respeto de la libertad de asociación y la libertad sindical y el derecho de sindicación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, en cuanto mecanismos propicios a un diálogo social productivo en tiempos de mayor tensión social, tanto en la economía informal como en la economía formal.
- 2) Además de los convenios fundamentales, hay varios convenios y recomendaciones internacionales del trabajo pertinentes en este ámbito. Entre ellos se incluyen los instrumentos de la OIT relativos a la política de empleo, los salarios, la seguridad social, la relación de trabajo, la terminación de la relación de trabajo, la administración y la inspección del trabajo, los trabajadores migrantes, las condiciones de trabajo en el marco de los contratos públicos, la seguridad y salud en el trabajo (SST), las horas de trabajo y los mecanismos de diálogo social.
- 3) La *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*, de la OIT, es una herramienta importante y útil para todas las empresas, inclusive las que forman parte de cadenas de suministro, por lo que se refiere a responder a la crisis de una manera socialmente responsable.

### **Diálogo social: Negociar colectivamente, identificar las prioridades, estimular la acción**

**15.** Sobre todo en tiempos de mayor tensión social, es vital potenciar el respeto y la utilización de los mecanismos de diálogo social, como la negociación colectiva, cuando proceda y en todos los niveles.

**16.** El diálogo social es un mecanismo de incalculable valor para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales. Asimismo, es una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible. Un diálogo social fructífero inspira confianza en los resultados obtenidos.

**17.** El fortalecimiento de la capacidad de la administración del trabajo y de la inspección del trabajo es un elemento importante de toda acción integradora

que tenga por objeto la protección de los trabajadores, la seguridad social, las políticas del mercado de trabajo y el diálogo social.

#### IV. EL CAMINO A SEGUIR: DAR FORMA A UNA GLOBALIZACIÓN JUSTA Y SOSTENIBLE

**18.** El programa descrito más arriba interactúa estrechamente con otras dimensiones de la globalización y requiere coherencia de las políticas y una coordinación internacional. La OIT debería colaborar plenamente con las Naciones Unidas y todas las demás organizaciones internacionales pertinentes.

**19.** La OIT acoge con beneplácito la invitación que le cursó el G-20 para que, en colaboración con otras organizaciones pertinentes, evalúe las acciones emprendidas y las que se necesiten para el futuro.

**20.** Afirmamos nuestro apoyo a la función que cumple la OIT en la Junta de Jefes Ejecutivos de las Naciones Unidas (JJE), que puede contribuir a crear un entorno internacional favorable a la mitigación de la crisis. Alentamos a la OIT a que actúe como agente facilitador a fin de lograr una aplicación eficaz y coherente de las políticas sociales y económicas a este respecto.

**21.** La cooperación es especialmente importante con respecto a las siguientes cuestiones:

- 1) La construcción de un marco regulador y de control del sector financiero más fuerte y más coherente a nivel mundial, de manera que dicho sector sirva a la economía real, promueva las empresas sostenibles y el trabajo decente y asegure una mejor protección de los ahorros y las pensiones de las personas.
- 2) La promoción de un comercio y unos mercados eficientes y bien regulados que redunden en beneficio de todos, y la adopción de medidas para evitar que los países recurran al proteccionismo. A la hora de suprimir los obstáculos a los mercados nacionales y extranjeros hay que tomar en consideración los diferentes niveles de desarrollo de los países.
- 3) La transformación de la economía hacia actividades con baja emisión de carbono y respetuosas del medio ambiente, de forma que ayude a acelerar la recuperación del empleo, reducir las brechas sociales y

apoyar la realización de los objetivos de desarrollo y también a hacer realidad el trabajo decente a lo largo de dicho proceso.

**22.** Para muchos países en desarrollo, especialmente los menos adelantados, la recesión mundial agrava el desempleo, el subempleo y la pobreza estructurales y a gran escala.

Reconocemos la necesidad de:

- 1) dar una prioridad mucho mayor a la generación de oportunidades de trabajo decente por medio de programas sistemáticos, multidimensionales y con una dotación adecuada de recursos a fin de hacer realidad el trabajo decente y el desarrollo en los países menos adelantados;
- 2) fomentar la creación de empleo y generar nuevas oportunidades de trabajo decente a través de la promoción y el desarrollo de empresas sostenibles;
- 3) proporcionar formación profesional y técnica y actividades de desarrollo de competencias empresariales, especialmente para los jóvenes desempleados;
- 4) aportar soluciones al empleo informal para lograr su transición al empleo formal;
- 5) reconocer el valor de la agricultura en las economías en desarrollo y la necesidad de infraestructuras, industrias y empleos en el sector rural;
- 6) potenciar la diversificación económica mediante el desarrollo de capacidades para una producción y unos servicios con valor añadido que estimulen la demanda tanto interna como externa;
- 7) alentar a la comunidad internacional, incluidas las instituciones financieras internacionales, a que faciliten los recursos necesarios para la aplicación de medidas anticíclicas en los países que se ven confrontados a limitaciones fiscales y de política;
- 8) respetar los compromisos asumidos en el sentido de aumentar la ayuda para evitar un grave revés en la realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio; y
- 9) pedir encarecidamente a la comunidad internacional que proporcione asistencia para el desarrollo, con inclusión de un apoyo presupuestario, para construir un régimen básico de protección social en cada país.

**23.** Los gobiernos deberían considerar opciones, como el salario mínimo, que permitan reducir la pobreza y la desigualdad, incrementar la demanda y

contribuir a la estabilidad económica. El Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), puede proporcionar orientación a este respecto.

**24.** La actual crisis debería considerarse como una oportunidad para formular nuevas respuestas de política favorables a la igualdad de género. Los paquetes de recuperación que se apliquen durante las crisis económicas tienen que tomar en consideración el impacto de éstas en la situación de las mujeres y de los hombres e integrar consideraciones relativas al género en todas las medidas. Las mujeres deben poder expresar su opinión en igualdad de condiciones que los hombres en el marco de la discusión sobre los planes de recuperación, tanto en lo relativo a su diseño como a la evaluación de sus resultados.

**25.** La puesta en práctica de las recomendaciones y las opciones de política contenidas en el Pacto Mundial para el Empleo exige abordar la cuestión de la financiación. Los países en desarrollo que carecen de margen fiscal para adoptar políticas de respuesta y de recuperación necesitan un apoyo particular. Se invita a los países donantes y a los organismos multilaterales a que consideren la posibilidad de aportar financiación, inclusive con cargo a los recursos existentes para responder a la crisis, destinada a la aplicación de estas recomendaciones y opciones de política.

## V. ACCIONES DE LA OIT

**26.** La OIT disfruta de una autoridad reconocida en ámbitos de importancia capital para responder a la crisis y para promover el desarrollo económico y social. La capacidad de la OIT en materia de investigación y análisis de los datos económicos y sociales es importante en este contexto. Su experiencia y conocimientos deberían ser centrales en sus actividades conjuntas con los gobiernos, los interlocutores sociales y el sistema multilateral. Entre dichos ámbitos figuran los siguientes:

- generación de empleo;
- diseño y financiación de modelos de protección social;
- programas activos del mercado de trabajo;
- mecanismos de fijación del salario mínimo;
- instituciones del mercado de trabajo;
- administración del trabajo e inspección del trabajo;
- programas de trabajo decente;

- creación de empresas y desarrollo empresarial;
- normas internacionales del trabajo — aplicación y control;
- diálogo social;
- recopilación de datos;
- igualdad de género en el mercado de trabajo.
- programas en el lugar de trabajo sobre el VIH/SIDA; y
- migración de los trabajadores.

**27.** Las actividades citadas a continuación no pueden sino reforzar la labor de carácter práctico descrita más arriba:

- mejorar la capacidad de los países para generar y utilizar información sobre el mercado de trabajo, inclusive sobre las tendencias salariales, como base para adoptar decisiones de política bien fundadas, y para recopilar y analizar datos coherentes a fin de ayudar a los países a llevar a cabo evaluaciones comparativas de sus avances;
- recopilar y difundir información sobre las respuestas a la crisis y los paquetes de recuperación de los distintos países;
- evaluar las acciones emprendidas y las que se necesiten en el futuro, en colaboración con otras organizaciones pertinentes;
- fortalecer las relaciones de cooperación con los bancos regionales de desarrollo y otras instituciones financieras internacionales;
- reforzar la capacidad de diagnóstico y de asesoramiento en materia de políticas en el ámbito nacional; y
- dar prioridad a la respuesta a la crisis en los Programas de Trabajo Decente por País.

**28.** La OIT se compromete a asignar los recursos humanos y financieros necesarios y a colaborar con otros organismos a fin de prestar asistencia a los mandantes que así lo soliciten para utilizar el Pacto Mundial para el Empleo. En dicha labor, la OIT tomará como guía la *Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*, de 2008, y la Resolución asociada a la misma.

### CARLOS DE HAES (1828-1898)

Carlos De Haes nació en Bruselas el 27 de enero de 1826, de familia dedicada a las finanzas y al comercio. En 1835, a consecuencia de una crisis económica familiar, se trasladaron a Málaga, donde su padre dirigió una empresa textil.

Se le puede considerar como el gran maestro del paisajismo español del siglo XIX, siendo el pintor que con mayor sensibilidad e intensidad se dedicó al paisaje, dejando una abrumadora obra.

Desde muy joven inicia su actividad artística como discípulo del pintor canario Luis de la Cruz y Ríos, que residía en Málaga y del que aprende la técnica rigurosa del dibujo. En 1850 regresa a Bélgica para estudiar a los más prestigiosos paisajistas flamencos y tomar contacto con la pintura vanguardista europea, que se reúne en Bruselas con ocasión de las Exposiciones Anuales.

Su inclinación hacia la pintura paisajística se concretó formándose junto al pintor Joseph Quinaux, heredero de la tradición naturalista belga, quien le inculcó su maestría en el dibujo y su nueva forma de ver la pintura, descubriéndole la pintura al aire libre, lo que sería determinante en toda su producción pictórica.

Regresa a España en 1856 y presenta su obra a la primera edición de las Exposiciones Nacionales, consiguiendo una tercera medalla. Este galardón le permitió dar a conocer su nuevo estilo paisajista, que romperá con el estilo arcaico y academicista del paisajismo español del momento, imponiendo la pintura de paisaje a su clientela de la alta burguesía de la época.

Cuando preparaba su regreso a Europa se convocan las oposiciones para cubrir la cátedra de paisaje de la Escuela Superior de Pintura de la Real Academia de Bellas Artes de San Fernando. El conseguir la cátedra en 1857 determinó su permanencia en España hasta su fallecimiento.

Durante su etapa docente formaría a una generación de pintores paisajistas a los que enseñó una forma moderna de interpretar la naturaleza, saliendo a pintar al aire libre durante el curso académico a los alrededores de Madrid y durante las vacaciones de verano organizando viajes con algunos de sus discípulos por toda España y distintos lugares de Europa. Resultado de estos viajes es el gran número de cuadros que realizó sobre los paisajes del Monasterio de Piedra, costa cantábrica, los Picos de Europa, País Vasco, alrededores de Elche, Bretaña, Normandía y Vriesland.

Entre sus numerosos discípulos podemos destacar a Aureliano de Beruete, Darío Regoyos, Ceferino Araujo y Jaime Morera y Galicia, que con el tiempo sería su discípulo predilecto y ayudante en su cátedra de Bellas Artes.

A su muerte, acaecida el 17 de junio de 1898, sus discípulos hicieron donación al Museo Nacional de Arte Moderno de 180 cuadros de óleo, 129 dibujos y 47 aguafuertes para dar a conocer al público la evolución plástica del maestro y la más importante colección de pintura española realizada al aire libre.

A los pocos meses de su fallecimiento, la Exposición Nacional de Bellas Artes de 1899 dedicó en su sede una sala homenaje a Carlos de Haes. Una vez clausurada, esta exposición pasaría a formar parte de la Sala Haes en el Museo de Arte Moderno. En esta sala, además de la donación de sus discípulos, se integraron los cuadros que el Estado había adquirido del maestro. Así, el Estado cumplió la voluntad de sus discípulos, pero a los pocos años la administración del Museo decidió desmontarla y distribuir la colección por múltiples instituciones de todo el país. En 1971, una vez desaparecido el Museo de Arte Moderno, se produce la incorporación al Museo del Prado de las colecciones de pintura del siglo XIX.

Entre su extensa producción pictórica destacaremos el titulado *Canal del Mancorbo en los Picos de Europa*, pintado en 1876 (reproducido en la cubierta de este número de la Gaceta Sindical), cuadro que ha figurado siempre como el más destacado del paisajismo español en el Museo del Prado y en la actualidad preside una de las Salas dedicadas a la pintura española del siglo XIX.