134 DOCUMENTACIÓN SOCIAL
REVISTA DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE SOCIOLOGÍA APLICADA

Director: Silverio Agea

Director Técnico: José Manuel López Rodrigo

Edición: ***Cáritas Española***. *Editores*
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 006 – Fax 915 934 882
E-mail: maparicio.ssgg@caritas.es
http://www.caritas.es

Suscripciones:

Servicio de Publicaciones
San Bernardo, 99 bis.
28015 Madrid
Tel. 914 441 037 – Fax 915 934 882
E-mail: suscripciones.ssgg@caritas.es

Distribución:

En librerías
Distrifer Libros
Valle de Tobalina, 32. naves 5 y 6
Tel. 917 962 709 – Fax 917 962 677
28021 Madrid

Condiciones de suscripción y venta 2004:

España: Suscripción a cuatro números: 26,02 euros.
Precio de este número: 11,00 euros.

Extranjero: Suscripción Europa: 39,67 euros.
Número suelto Europa: 13,53 euros.
Suscripción América: 62 dólares
Número suelto a América: 25 dólares.

(IVA incluido)

Construcción y Constitución europea

134

Director: Silverio Agea

Director Técnico: José Manuel López Rodrigo

Consejo de redacción: Jaime Atienza
José Antonio Alonso
Pedro José Cabrera
Germán Jaraíz
Miguel Laparra
Manuel Mesa
Teresa Montagut
Víctor Renes
Enrique del Río
Luis de Sebastián
Imanol Zubero

Redacción de la Revista: San Bernardo, 99 bis
28015 Madrid
Tel. 914 441 044 – Fax 915 934 882
E-mail: documentacionsocial@caritas.es

© ***Cáritas Española***. *Editores*

ISSN: 0417-8106

ISBN: 84-8440-332-7

Depósito Legal: M. 4.389-1971

Preimpresión e impresión: Gráficas Arias Montano, S. A.
28935 Móstoles (Madrid)

Sumario

Presentación 5

Monografía

1 **¿Qué añade la Constitución para Europa a la construcción europea?**
Francisco Aldecoa Luzarraga 11

2 **Convención, sociedad civil y Constitución europea: *la Unión*.**
Susana del Río Villar 27

3 **La Constitución europea. ¿Qué papel cumple en este momento? Una lectura crítica.**
José Manuel Martínez Sierra 41

4 **El Estado de Bienestar en la Constitución europea.**
Rafael Muñoz del Bustillo Llorente 63

5 **La economía y el empleo desde la Constitución europea.**
José María Zufiaur 77

6 **Bibliografía** 95

Tribuna Abierta

1 **Tercer sector y acción social: trayectorias y contextos.**
Fernando Fantova 109

2 **La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social.**
Begoña Pérez Eransus **125**

3 **Los microcréditos en Perú: ¿un instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo de las áreas rurales?**
Salvador Pérez Moreno **143**

Documentación

1 **La subnutrición en el mundo**
El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2004. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2004 ..... **163**

2 **Declaración final. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una exigencia de los pueblos.**
Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Valencia, 5-8 diciembre 2004 ..... **191**

Reseñas Bibliográficas

1 **Miedos y Miserias. Obstáculos a la Seguridad Humana. Social Watch – Informe 2004** **199**

2 **Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América. Luis de Sebastián** **202**

3 **Las zonas rurales de España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos. David Pereira Jerez, Fernando Fernández Such, Blanca Ocón Martín, Óscar Márquez Llane** **204**

Presentación

José Manuel López Rodrigo

Director Técnico

Con este número comienza una nueva etapa de la revista DOCUMENTACIÓN SOCIAL. Queremos que esta nueva andadura recoja la impronta que la revista ha tenido en las últimas décadas, pero además incorporar nuevos elementos que la acerquen al complejo mundo social en el que vivimos. Los cambios que introducimos son en diferentes aspectos.

En cuanto a los contenidos, se pretende que la revista amplíe explícitamente sus espacios de trabajo y, para ello, se va a mover alrededor de tres ejes temáticos:

- El análisis de *la pobreza, la estructura social y la desigualdad.* Se abordarán, por tanto, temáticas relacionadas con exclusión social, estructuras sociales, colectivos desfavorecidos, así como las políticas en estos ámbitos.
- Los *agentes y actores* sociales, el tercer sector y su papel.
- La *estructura internacional* que genera pobreza y desigualdad, la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Entendemos que la interacción de estas tres líneas podría definirse como el *Desarrollo Social* y es realmente éste sobre el que queremos profundizar y debatir. Si bien no es un gran cambio en los contenidos, sí supone una explicitación de los ejes temáticos que va a ayudar a tener una mejor planificación de los contenidos.

Por otro lado, la revista, además de mantener su carácter monográfico, que ha sido la seña de identidad en los últimos años, va a incorporar nuevas secciones. De manera estable son cuatro las secciones en las que se dividirá el contenido:

Tema monográfico. Es el espacio más amplio que sigue siendo el núcleo de la revista. Los contenidos irán girando en torno a los tres ejes, procurando alternarlos. Esta sección incorporará entre cinco y ocho artículos de la extensión habitual y será coordinada por una persona experta en la materia, lo que permitirá mayor claridad para plantear temas y debates.

Tribuna Abierta. Es un espacio abierto a la publicación de artículos de los expertos e investigadores que así lo deseen. Se publicarán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista y serán seleccionados por el Consejo de redacción con criterios de calidad y oportunidad. El sistema de envío de artículos, así como las características de los mismos, se explica con detenimiento en la primera página de la sección.

Documentación. Recogerá documentos que puedan ser de interés: conclusiones de jornadas, manifiestos, legislaciones…

Reseña Bibliográfica. Recensión de libros y referencias a otras revistas.

La composición del Consejo de Redacción también ha cambiado; la nueva conformación incluye nuevos miembros, aunque también se han mantenido personas que ya colaboraban en la etapa anterior de la revista. La Dirección de la misma ha sido asumida por Silverio Agea, Secretario General de Cáritas Española, y la Dirección Técnica por José Manuel López Rodrigo, que a su vez forma parte del Consejo de Redacción. Por tanto, el Consejo queda formado por las siguientes personas:

- **José Antonio Alonso.** *Director del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Universidad Complutense de Madrid.*
- **Jaime Atienza.** *Coordinador del equipo de Economía Social y Estructuras Internacionales. Cáritas Española.*
- **Pedro José Cabrera.** *Profesor de la Facultad de Ciencias Humanas y Sociales. Universidad Pontificia Comillas de Madrid.*
- **Germán Jaraíz.** *Profesor del Departamento de Trabajo Social. Universidad Pablo de Olavide de Sevilla.*
- **Miguel Laparra.** *Profesor del Departamento de Trabajo Social. Universidad Pública de Navarra.*

- **José Manuel López.** *Coordinador del Área de Análisis Social y Desarrollo. Cáritas Española.*
- **Manuela Mesa.** *Directora del Centro de Investigación para la Paz (CIP) de la Fundación Hogar del Empleado.*
- **Teresa Montagut.** *Profesora del Departamento de Sociología. Universidad de Barcelona.*
- **Víctor Renes.** *Coordinador del equipo de Estudios. Cáritas Española.*
- **Enrique del Río.** *Director de Proempleo.*
- **Luis de Sebastián.** *Catedrático de Economía. ESADE.*
- **Imanol Zubero.** *Profesor del Departamento de Sociología. Universidad del País Vasco.*

Por último, se ha producido una renovación de su aspecto formal, que afecta tanto al tamaño como a la imagen interna y externa de la revista. Creemos que la renovación de la imagen es un buen indicador del impulso que se pretende dar a la revista.

Con todos estos cambios estamos intentando hacer una revista más amplia en su marco temático, que favorezca el debate social y que pueda ser de mayor utilidad a nuestros lectores.

Deseamos que estas informaciones les ayuden a conocer y comprender las mejoras que estamos introduciendo en la misma, intentando que la confianza como lectores, que han venido demostrado hacia DOCUMENTACIÓN SOCIAL, pueda mantenerse en el futuro.

Hemos querido abrir esta nueva etapa con un tema que es transversal a los tres ejes de la revista y que puede marcar un hito en el desarrollo social de nuestro país. El monográfico gira en torno a la construcción europea y lo que en ésta significa el proyecto de constitución, que a nuestro entender es un salto cualitativo en las relaciones del continente. La construcción europea está siendo desde hace tiempo el centro de parte del debate social, y el proceso constitucional no ha hecho sino acrecentarlo. La revista quiere hacer una aportación a este debate con posiciones diferentes y miradas desde variados ángulos.

El monográfico se abre con un artículo de **Francisco Aldecoa** en el que se hace una valoración del papel del proceso constitucional en la actual Europa en construcción. El artículo enmarca perfectamente la situación conectando la ampliación y la percepción de la ciudadanía con la Constitución.

Las dos siguientes aportaciones se han planteado a modo de debate y presentan muy diferentes posiciones sobre el proceso constitucional. Para **Susana del Río,** la Constitución se ha gestado con una gran participación de la sociedad y cumple un papel fundamental en la construcción europea. Sin embargo desde el punto de vista de **José Manuel Martínez** el proceso seguido no permite siquiera dar el carácter constitucional al mismo.

Dos son los aspectos sectoriales que se han analizado en torno al tema. El primero se refiere a los cambios que el Estado de Bienestar está sufriendo en el proceso europeo y cómo se refleja en la Constitución. **Rafael Muñoz del Bustillo** profundiza, además, en la influencia de la integración en estos cambios. El otro aspecto es el papel de la economía y el empleo. ¿Sigue siendo la construcción europea un proceso económico? A esta pregunta responde en su artículo **José María Zufiaur.**

El monográfico se cierra con una amplia bibliografía elaborada por el Centro de Documentación de Cáritas Española.

En tribuna abierta son tres los artículos que se publican en este número. **Fernando Fantova** hace una aproximación a la situación del tercer sector en la acción social, leída desde la trayectoria de los últimos años. **Begoña Pérez Eransus** hace un profundo análisis, en el que incluye una comparativa de varios países, sobre la activación como estrategia de lucha contra la exclusión. Por último, **Salvador Pérez Moreno** profundiza en el papel que tiene el microcrédito para el desarrollo del mundo rural, centrando su análisis en el caso de Perú.

La sección Documentación la vamos a dedicar en esta ocasión a la soberanía alimentaria. El primer documento es un extracto del informe sobre el *Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2004,* editado por la FAO. La parte recogida se refiere a los datos. Hay que tener presente que este informe recientemente publicado está siendo cuestionado por muchas organizaciones agrarias, en especial en su tercera parte, en la que se recogen líneas de actuación para resolver el problema.

El segundo documento es la declaración final del *Foro Social Mundial sobre Reforma, Agraria* celebrado en el mes de diciembre de 2004, en Valencia, en el que se reunieron cientos de pequeñas organizaciones agrarias de los cinco continentes.

Monografía

1 **¿Qué añade la Constitución para Europa a la construcción europea?**
Francisco Aldecoa Luzarraga 11

2 **Convención, sociedad civil y Constitución europea: la *Unión*.**
Susana del Río Villar 27

3 **La Constitución europea. ¿Qué papel cumple en este momento? Una lectura crítica.**
José Manuel Martínez Sierra 41

4 **El Estado de Bienestar en la Constitución europea.**
Rafael Muñoz del Bustillo Llorente 63

5 **La economía y el empleo desde la Constitución europea.**
José María Zufiaur 77

6 **Bibliografía** 95

¿Qué añade la Constitución para Europa a la construcción europea?

Francisco Aldecoa Luzarraga

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

Sumario

1. Introducción: ¿Qué añade la Constitución Europea? **2.** Laeken: ¿Por qué es necesaria una Constitución? **3.** La Constitución Europea, hija de un proceso constituyente singular. **4.** La Unión Europea y el ciudadano. **5.** La vertebración del espacio político europeo tras la ampliación. **6.** La dimensión externa de una potencia civil. **7.** Conclusión: un proceso constituyente que continúa.

RESUMEN

El «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», firmado por los Jefes de Estado y de Gobierno en Roma el 29 de octubre de 2004, constituye un hito en la historia de la integración europea. Cabe, por ello, preguntarse en qué reside su aportación, cuál es su especial valor añadido de cara a la ciudadanía europea. A nuestro juicio, da respuesta a las tres demandas fundamentales que se le presentan a la Unión Europea a comienzos del siglo XXI. Así, da respuesta a la necesaria democratización de la Unión, acercando Europa al ciudadano, adapta los instrumentos de la Unión a la nueva realidad de la ampliación y la dota de los instrumentos necesarios para convertirse en «factor de estabilidad» en la nueva sociedad internacional de la globalización y en «modelo de relación» para numerosos países y pueblos.

ABSTRACT

The «Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe», signed by the Heads of State and Government leaders in Rome on 29 October 2004, is a landmark in the history of European integration. It is therefore worth considering what its contribution will be, what special added value

it will contribute to Europe's citizens. In our view, it meets three fundamental demands facing the EU in this the outset of the twenty-first century. It responds to the necessary democratisation of the Union, bringing Europe closer to its citizens, it adapts the Union's instruments to the new reality of enlargement and it affords it the necessary tools to become both a «factor of stability» in the new international society of globalisation and a «relationship model» for a number of countries and peoples.

1 INTRODUCCIÓN: ¿QUÉ AÑADE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA?

El 29 de octubre de 2004 se firmaba en Roma el «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa», elaborado en el marco de un proceso constituyente que bien puede calificarse de singular. Abierto el debate sobre su naturaleza, sobre si es un Tratado o una Constitución, parece que es Tratado en la medida en que se concluye y adopta entre Estados, pero Constitución a partir de su entrada en vigor.

En relación al Tratado Constitucional o Constitución Europea, como comienza a ser conocida, la pregunta que puede interesar a todos los ciudadanos es: ¿Por qué una Constitución para Europa? ¿Qué añade una Constitución a la construcción europea en su desarrollo actual que no puedan proveer los Tratados actuales? La Constitución Europea, a nuestro juicio, emprende la explicitación política de la Unión Europea, esto es, se rubrica un cambio de método de integración, que se convierte en abiertamente político.

Así, durante más de cincuenta años, desde la creación de la CECA, la finalidad de las Comunidades Europeas no dejaba de ser política, «una unión cada vez más estrecha» entre los pueblos europeos. Sin embargo, el método elegido era de tipo económico y así se creó primero una Comunidad Europea del Carbón y del Acero, luego una Comunidad Económica a secas y una Comunidad de la Energía Atómica. Con la creación de la Unión Europea el proceso comienza a cambiar incluyéndose importantes elementos de política, sobre todo, a través de la creación de una ciudadanía europea, de políticas europeas de sociedad, de una Política Exterior y de Seguridad Común, y de una Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior.

La Constitución Europea viene a culminar ese proceso invirtiendo los términos. Con ella, la Unión Europea, nueva entidad jurídica heredera de la anterior [(1)], se define como abiertamente política encontrando su fundamento en los ciudadanos y Estados europeos, concreta su proyecto político y su finalidad y lleva a cabo la racionalización de las relaciones entre la Unión y los Estados y la Unión y los ciudadanos.

(1) ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, Paz. Hacia una Constitución Europea: Un balance de los trabajos de la Convención. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 6, 1.er semestre, 2004, pp. 203-225.

Esta Constitución, a pesar de que toma prestado el término de una realidad ajena, el Estado, reúne todos los requisitos que se le exige a una estatal, añadiendo además particularidades propias de la singular naturaleza de la Unión Europea [2]. Por todo ello, el debate sobre qué aporta la Constitución ya no se basa en los antiguos parámetros de si existe nueva cesión de competencias o nuevo reparto de poder entre las instituciones, sino que sus principales avances son en términos de modelo político [3].

2 LAEKEN: ¿POR QUÉ ES NECESARIA UNA CONSTITUCIÓN?

La primera concreción del nuevo debate constitucional, propuesto por el Ministro de Asuntos Exteriores alemán, Fischer, se produce en la Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001. En ella los Jefes de Estado y de Gobierno fijan la agenda y el alcance del proceso constituyente en forma de unas sesenta y cinco preguntas comunes, proceso diferente a los anteriores por encargarse a una instancia nueva, una Convención Europea.

La Declaración de Laeken consta de tres partes bien diferenciadas: una primera que sirve de contextualización, es decir, recuerda cuál es hoy la realidad de la Unión Europea y cuáles son los retos ante los que se encuentra y a los cuales ha de dar respuesta la reforma. En segundo lugar, reflexiona sobre el contenido material sobre el que debe versar la reforma por medio de unas sesenta y cinco preguntas, que son las que han surgido del debate en común de la primera fase. Por último, la Declaración establece el procedimiento que debe seguir esta segunda etapa de la reforma, una Convención.

Se parte de la constatación de que desde las Comunidades Europeas sectoriales originales se ha producido una mutación de naturaleza, hoy predominantemente política, y que, por eso, el método comunitario que guió la integración en los primeros tiempos debe ser sustituido por otro adecuado a la nueva empresa: «Así, pues, la Unión Europea se ha realizado de forma progresiva. Al principio se trataba ante todo de una cooperación económica y técnica. Hace veinte años se reforzó considerablemente la legitimidad democrática, que hasta la fecha había residido exclusivamente en el Consejo, mediante la elec-

(2) ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. Comentarios al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ¿Qué es? ¿Un Tratado o una Constitución? *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.* Madrid: Real Instituto Elcano y Biblioteca Nueva, 2004, pp. 19-85.

(3) Véase al respecto: ALBERTI ROVIRA, Enoch. *El Proyecto de nueva Constitución europea: Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2004; COWGILL, A. A. y COWGILL, A. W. *An analysis of the Draft Treaty Establishing a Constitution for Europe.* London: British Management Data Foundation, 2003; GÓMEZ CORONA, Esperanza (dir.). *Una Constitución para la ciudadanía europea.* Navarra: Aranzadi, 2004; PHILIP, Christian y SOLDATOS, Panayotis. *La Convention sur l'avenir de l'Europe – éssai d'evaluation du projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe.* Bruxelles: Bruylant, 2004.

ción directa del Parlamento Europeo. Durante los últimos diez años se ha construido el armazón de una unión política (...). La Unión Europea es un éxito».

La Unión hoy se encuentra con tres retos que a la vez son oportunidades y que le colocan en una encrucijada. En primer lugar, la inminente ampliación a diez nuevos Estados en 2004 que permite hablar de la unificación pacífica de Europa. En segundo lugar, se percibe que la clave del éxito del proyecto europeo pasa por acercar la Unión a sus ciudadanos, modificando el funcionamiento institucional para que éstas sean más transparentes, eficientes y sujetas a mayores controles democráticos. A la vez es una prioridad dar respuesta a las expectativas del ciudadano con la actuación de la Unión en aquellos campos que consideran necesarios.

En tercer y último lugar, la Unión se encuentra con el reto de convertirse en líder en la sociedad internacional de la globalización. Ésta se convierte en una estructura de oportunidad para el desarrollo de la Unión Europea, actor civil de las Relaciones Internacionales, y constituye una alternativa a la misma desde sus valores y modelo social. Europa, así, debe dotarse de los medios que le permitan hacer frente a sus responsabilidades en este nuevo contexto y combatir los riesgos del nuevo entorno internacional puestos de manifiesto por el 11 de septiembre.

La Constitución consigue cubrir el mandato de Laeken: acerca la UE al ciudadano, incrementando la democracia del conjunto del proyecto; introduce importantes mejoras en clave de eficacia con el fin de permitir el funcionamiento de la Unión tras la ampliación, y le dota de nuevos instrumentos para que la Unión desempeñe papeles mayores en la escena internacional.

3 LA CONSTITUCIÓN EUROPEA, HIJA DE UN PROCESO CONSTITUYENTE SINGULAR

La convocatoria de la Convención Europea constituye una de las mayores innovaciones políticas de la construcción europea que se han producido desde el Tratado de Maastricht, agrupando en igualdad de condiciones a los representantes de los Estados miembros y de las instituciones comunes y asociando estrechamente a la sociedad civil, para que discutan de una manera abierta y transparente la constitucionalización de la Unión.

A nuestro juicio, se trata del reflejo —más tardío que en otras áreas— de la mutación política aplicado al método de reforma de los Tratados [(4)]. La Conven-

(4) Hemos estudiado detenidamente tanto la génesis y naturaleza de la Convención como el desarrollo y la resolución de sus principales debates en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *«Una Europa»: su proceso constituyente.* Madrid: Biblioteca Nueva, 2003.

ción es el gran éxito de la fase final del debate sobre el futuro de Europa, que resuelve la insuficiencia del método diplomático para reformar los Tratados que hasta ahora era monopolio exclusivo, no sólo de los Estados, sino de sus Gobiernos. Por ello, su convocatoria no sólo responde a la necesidad de más legitimidad, sino también de mayor eficacia en la reforma de la Unión. Así, la Constitución sólo podía ser hija de una Convención formada principalmente por políticos y nunca de una Conferencia Intergubernamental.

La Declaración de Laeken regula la composición de la Convención, con un total nominal de 105 miembros, a los que se añaden los suplentes. Por parte de las instituciones comunes, la Convención Europea incluye a dieciséis representantes del Parlamento Europeo y a dos de la Comisión. Por parte de cada uno de los Estados miembros y candidatos, se ha enviado a dos representantes del Parlamento nacional y a uno del Jefe de Estado o de Gobierno. La Convención trabajó en una lógica post-ampliación, toda vez que logró la participación en las deliberaciones de los Estados candidatos, con igual representación que los Estados miembros. El mismo Consejo Europeo procedió al nombramiento de su Presidente, el ex-Presidente francés Giscard d'Estaign, y dos vicepresidentes, los ex-Primeros Ministros Dehaene y Amato.

En el momento de convocar la Convención no estaba claro cuál iba a ser su papel, si iba a ser sólo para preparar la decisión de la posterior Conferencia Intergubernamental como estableciera literalmente la Declaración de Laeken, o si iba a ser método constitucional o método constituyente, ya que la única evidencia en aquel momento residía en la insuficiencia del método anterior. Sin embargo, su buen hacer y la repercusión política del consenso en torno a un único proyecto de Constitución para Europa terminarían por imponerse, haciéndole merecer con toda justicia el calificativo de método constituyente.

La Convención sobre el futuro de Europa comenzó sus trabajos el 27 de febrero de 2002, finalizando en julio de 2003, en que se disolvía tras diecisiete meses de trabajo. Los trabajos de la Convención se han dividido en tres fases bien diferenciadas —escucha, estudio y deliberación y redacción—, cada una de ellas de una duración de entre cinco y seis meses. La primera de ellas de escucha o de audiencias, desarrollada entre marzo y junio de 2002, se centró en establecer las cuestiones que la Convención debía examinar, a través de los debates en sesión plenaria entre los miembros de la Convención y de las audiencias a la sociedad civil y a la Convención de los jóvenes [5]. Con objeto de

(5) En esta fase se celebraron seis sesiones plenarias sobre las expectativas que los convencionales tienen de la Unión Europea (21-22 de marzo); las misiones de la Unión Europea (15-16 de abril); la Unión Europea llevando a cabo sus funciones: eficiencia y legitimidad (23-24 de mayo); un área de libertad, seguridad y justicia y el papel de los parlamentos nacionales (6-7 de junio); audiencia a la sociedad civil (24-25 de junio) y acción exterior, defensa y audiencia a la Convención de los jóvenes (11-12 de julio).

realizar consultas estructuradas con el Foro de la Sociedad Civil se decidió la constitución de ocho grupos de contacto que han celebrado reuniones con representantes de la Convención [6].

La segunda etapa fue la de estudio y deliberación, caracterizada por la constitución de once grupos de trabajo para debatir las cuestiones necesitadas de estudio detenido y el debate de sus conclusiones. Se han creado once grupos de trabajo: subsidiariedad, la carta de derechos fundamentales, la personalidad jurídica de la Unión, el papel de los parlamentos nacionales, las competencias complementarias, la gobernanza económica, acción exterior, la defensa, la simplificación de los procedimientos e instrumentos legislativos, el establecimiento de un área de Libertad, Seguridad y Justicia, y la Europa Social.

La tercera etapa, de redacción, se iniciaba en enero de 2003 transcurriendo hasta la aprobación del texto por consenso el 13 de junio de 2003, viéndose prorrogada hasta el 10 de julio, en que se remataban los trabajos. A partir de febrero, el Presidium fue presentando las propuestas de redacción de los distintos artículos, a las cuales los convencionales iban adjuntando sus enmiendas que luego eran debatidas a lo largo de posteriores sesiones plenarias, tratando de aproximar posturas hasta llegar a la redacción definitiva. El éxito de la Convención es que ha conseguido desarrollar un método basado en la deliberación, lo que ha permitido los avances, aunque en algunos casos también se ha llegado a la negociación. Han sido precisamente las alianzas flexibles y cambiantes entre los diferentes actores en las distintas cuestiones las que han permitido ir perfilando los diversos acuerdos.

La Conferencia Intergubernamental, celebrada entre octubre de 2003 y junio de 2004, asume el proceso constituyente al hacer suya la Constitución para Europa elaborada por la Convención Europea. Las modificaciones que introduce en el proyecto de la Convención desarrollan y perfeccionan el modelo convencional en aspectos, sobre todo de la Parte III, aunque también introducen algunos retrocesos institucionales y en la toma de decisión.

A pesar del éxito de la Convención, que había logrado un texto único, existía el convencimiento entre la opinión pública de que la Conferencia Intergubernamental que le seguiría no iba a adoptar el proyecto de Tratado Constitucional. En este sentido, no se tenía en cuenta la doble legitimidad, europea y nacional, que subyacía en el texto de la Convención, sino que se primaba la competencia formal de revisar los Tratados en manos de la CIG. La CIG, al asumir como propio el texto de la Convención, se convierte en la segunda fase del

(6) Los ocho grupos de contacto con la sociedad civil están divididos por su área de actuación: sector social, medio ambiente, mundo académico y círculos de reflexión, ciudadanos e instituciones, regiones y entidades locales, derechos humanos, desarrollo y cultura.

mismo proceso político, continuándolo [7]. Aunque introduzca retoques, la aceptación del texto de la Convención supone en la práctica el reconocimiento de que la CIG tiene la competencia para perfeccionar el modelo, pero no para cambiarlo. Se produce así un respeto implícito a la autoridad y doble legitimidad de la Convención, en la cual se basa su competencia constitucional.

4 LA UNIÓN EUROPEA Y EL CIUDADANO: LA DIMENSIÓN DEMOCRÁTICA DE EUROPA

La regulación expresa de las relaciones de la Unión con sus ciudadanos es uno de los rasgos más significativos del Tratado Constitucional, no en vano una de las tareas que impuso el Consejo Europeo en Laeken a la Convención fue cómo acercar la Unión a sus ciudadanos [8]. El Tratado Constitucional adquiere todo su relieve de Constitución en ese rasgo, en recibir su legitimidad en la ciudadanía europea. En nuestra cultura jurídico-política consideramos que sin protección de derechos de los ciudadanos no hay Constitución. En este sentido, la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales en la Constitución es clave, ya que es «el elemento indispensable de todo texto de naturaleza constitucional» [9].

La Constitución afirma, tanto en su Preámbulo como en su artículo I-2 y sus objetivos, que toda la Unión se asienta sobre unos valores entre los que figura la protección de los derechos fundamentales. En la Primera Parte igualmente se incluye el Título II en el frontispicio de la Constitución dedicado a los Derechos Fundamentales y a la Ciudadanía Europea, donde se resalta su importancia política. La Convención decidía no sólo la obligatoriedad jurídica de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, redactada por una Convención en el año 2000, sino su constitucionalización al más alto nivel, como Parte II de la Constitución. Es un gran avance que la Carta se incluya en la Constitución y, además, cuente con un lugar destacado.

Esa constitucionalización presenta el efecto de que todas los poderes públicos de la Unión, así como los de los Estados miembros, cuando apliquen el Derecho Comunitario, han de respetar los derechos garantizados en la Carta y, si no es así, el ciudadano podrá acudir a los Tribunales para obtener su garantía.

(7) En este sentido coincidimos con Marhold en que el nuevo método de reforma de los Tratados consiste en dos fases diferenciadas inseparables entre sí: Convención y Conferencia Intergubernamental. MARHOLD, Hartmut. La méthode de la convention, *L'Europe en formation,* n.º 2, 2003, pp. 43-58.

(8) COHEN-JONATHAN, Gerard y DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline. *Constitution européenne, démocratie et droits de l'homme.* Bruxelles: Bruylant, 2003.

(9) VALÉRY GISCARD D'ESTAING, *Informe oral presentado al Consejo Europeo de Salónica*, 20 de junio de 2003, en: http://european-convention.eu.int.

Además la Constitución recoge en el I-9.2 la adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos del Hombre del Consejo de Europa, mecanismo externo de supervisión del respeto de los derechos fundamentales. En principio no parece que exista ningún obstáculo político para la próxima adhesión de la Unión Europea al Convenio, dado que todos los Estados presentes y futuros son miembros de la misma, aunque sí se plantean algunas cuestiones técnicas y jurídicas que tienen que ver con el estatuto de la Unión en el Consejo de Europa o las relaciones entre los Tribunales de Luxemburgo y Estrasburgo.

El artículo I-10 se dedica a la ciudadanía de la Unión, creada por el Tratado de Maastricht de 1993 donde se enuncian los derechos que corresponden a esta institución, sin que se haya previsto ninguno nuevo. Tales derechos se reiteran en la Carta, si bien es una repetición querida para dar relieve a esta institución política en el frontispicio de la Constitución. La ciudadanía es más que los derechos derivados de la misma, es una institución definitoria del carácter político de la Unión.

La inclusión del nuevo Título VI sobre «la vida democrática de la Unión» responde a la naturaleza política explícita de la Unión afirmada por vez primera en esta Constitución. Este Título reúne una serie de artículos de distinta relevancia pero que recogen, en esencia, la peculiar manera de entender la democracia en la Unión Europea. Esto es, se contemplan los principios que guían las relaciones entre la Unión, sus instituciones y sus ciudadanos: el principio de democracia representativa; el principio de democracia participativa; los interlocutores sociales y el diálogo social autónomo; el defensor del pueblo europeo; la transparencia de los trabajos de las instituciones de la Unión; la protección de datos personales y el estatuto de las iglesias y organizaciones no confesionales.

El innovador principio de la democracia participativa del artículo I-47, ya anunciado desde los primeros trabajos de la Convención, fue recibido con gran satisfacción por parte de las organizaciones de la sociedad civil. Este principio supone la constitucionalización de una práctica largamente consolidada entre las instituciones europeas de consulta regular a las asociaciones de la sociedad civil para la formulación de políticas. Se trata, en cualquier caso, del primer sistema político que contempla específicamente el principio de la democracia participativa.

El artículo I-47 establece que las instituciones de la Unión tienen la obligación de procurar a los ciudadanos y sus asociaciones representativas los cauces apropiados para expresar e intercambiar sus opiniones sobre la vida pública de la Unión y se recoge la obligación de las instituciones de la Unión de mantener un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones de la sociedad civil. Se obliga a que la Comisión mantenga consultas con todas las partes inte-

resadas para garantizar la coherencia y la transparencia de la Unión. Como gran innovación, a última hora la Convención incluía, a iniciativa del español Méndez de Vigo, el derecho de iniciativa popular para un millón de ciudadanos procedentes de varios Estados miembros, que podrán solicitar de la Comisión que formule iniciativas legislativas en aplicación de la Constitución.

Con la Constitución, el ciudadano europeo encuentra su lugar en la Unión. Primero, como legitimador de la misma. Segundo, encontrando un límite al poder público europeo derivado del respeto a sus derechos. Tercero, encontrando un vínculo político directo con la Unión como ciudadano de la misma. Y cuarto, teniendo en cuenta la opinión de los ciudadanos asociados para mejor definir y aplicar las políticas que les van dirigidas e, incluso, el derecho de los ciudadanos de pedir leyes concretas de la Unión.

5 LA VERTEBRACIÓN DEL ESPACIO POLÍTICO EUROPEO TRAS LA AMPLIACIÓN

La ampliación plantea importantes incógnitas en torno a sus repercusiones para el modelo político europeo. Se trata de que a veinticinco la Unión siga siendo eficaz, capaz de tomar decisiones, de actuar y de proseguir con la integración. Por ello, una ampliación como la que se acaba de producir y está en curso, que lleva a que la Unión pase de quince miembros a casi el doble, plantea desafíos relevantes en términos de vertebración política, la pervivencia de su proyecto político, la cohesión social interna y su dimensión internacional que demandan respectivamente un reforzamiento del perfil político, de los valores, del modelo social y de la dimensión internacional de la Unión. A nuestro juicio, ese reforzamiento se lleva a cabo por el proyecto de Tratado Constitucional, que contiene elementos para reforzar los cuatro aspectos, si bien, en algunos casos, insuficientemente, por lo que serán necesarias ulteriores reformas.

El riesgo de dilución de la integración conseguida que pudiera derivarse de las diferencias crecientes entre los Estados miembros en una Unión ampliada sólo puede combatirse con el pegamento de la Constitución Europea, cimiento del proyecto político compartido. En la Constitución, además, se consolida el modelo político propio de la construcción europea, el federalismo intergubernamental, caracterizado por combinar métodos federales de integración con la cooperación intergubernamental [(10)]. La Constitución, además, avanza en la

(10) El estudio del concepto de federalismo intergubernamental se amplía en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *«Una Europa». Su proceso constituyente.* op. cit., pp. 141-144. Por su parte, Martín y Pérez de Nanclares entiende la UE como una federación supranacional, término que mejor describe a su juicio los elementos iusinternacionales, constitucionales y federales del modelo europeo. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. *El Federalismo Supranacional: ¿un nuevo modelo para la Unión Europea?* Bilbao: Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 2003, p. 151.

dirección del federalismo asimétrico, ya que se produce un reconocimiento explícito de las regiones en el artículo I-5 del Tratado Constitucional (11).

La flexibilidad será una realidad en la Unión de cuarenta Estados. La Constitución Europea acoge y mejora el mecanismo existente de las cooperaciones reforzadas, habiendo entendido la Convención que es la herramienta básica para la profundización en una Unión ampliada. La misma Constitución es la garantía de la unidad del proyecto político común, que permitirá que no haya un divorcio entre una Europa laxa y un núcleo duro muy integrado, sino que asegurará dentro de un mismo marco político la coherencia del conjunto y la posibilidad de que con el tiempo todos puedan unirse a la vanguardia. Así se reforzará, a nuestro juicio, la tesis de que la flexibilidad sirve para permitir el avance del conjunto y que los más lentos no marquen el paso.

La motivación política de esta ampliación es la unificación europea en torno a un modelo de valores que se comparten y un proyecto común (12). Esos valores que definen la europeidad se exigen para entrar en la Unión, recogidos en los llamados criterios de Copenhague (13). El modelo propio de la Unión Europea es lo que le distingue frente a los otros en la sociedad internacional de la globalización. Ha resultado, por primera vez, exitosamente definido en los artículos principales de la Constitución Europea, de principios y objetivos de la Unión, que hacen posible que cualquier ciudadano de la misma, sea del Norte o del Sur, del Este o del Oeste, se sienta reconocido en el mismo. Así, los valores de la Unión son: el respeto a la dignidad humana, la libertad, la democracia, la igualdad, el Estado de Derecho y el respeto a los derechos humanos, el pluralismo, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la no discriminación (14).

Además, resulta fundamental en ese sentido la constitucionalización de la Carta de derechos fundamentales, que recoge por primera vez los valores compartidos sobre los que se fundamenta el proyecto político europeo (15). En el artículo 3 se recogen los objetivos de la Unión, que se conciben como los «princi-

(11) Hemos estudiado el avance en el federalismo asimétrico en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. Las relaciones exteriores de las regiones. En: PAU i VALL, Francesc. *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos.* Madrid: Tecnos, 2003, pp. 255-274, esp. pp. 271-273.

(12) Estas ideas se repiten desde distintos puntos de vista en la Declaración de Atenas, que quizás constituya el Manifiesto político más significativo de la ampliación. CONSEJO EUROPEO, *Declaración de Atenas,* Atenas, 16 de abril de 2004.

(13) Analizábamos los requisitos básicos que definen la «europeidad» de un Estado y le hacen apto para integrarse en la Unión en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. De la Constitución española a la Constitución Europea: la influencia del proceso de integración europea en la Constitución Española. *Pasajes de pensamiento contemporáneo,* invierno 2004, n.º 13, pp. 55-61, esp. pp. 56 y 57.

(14) Véase artículo I-2 del Tratado Constitucional.

(15) El proyecto político europeo suele definirse como valores compartidos, intereses comunes y una misma visión del mundo. La primera vez que trata de clarificarse ese nebuloso concepto de cuáles son los valores compartidos por los europeos es en la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea.

pales fines que hacen necesaria la creación de la Unión para el ejercicio de determinados poderes en común a escala europea» (16). Se trata del proyecto político común que lleva a Estados y ciudadanos a conformar la Unión. Destaca sobre los demás el objetivo de la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, además se recoge el espacio de libertad, seguridad y justicia que la Unión ha de ofrecer a sus ciudadanos, así como las ventajas de un mercado único de libre competencia.

El tercer objetivo plasma una acertada definición, a nuestro juicio, de lo que es el modelo europeo de sociedad, contraponiéndose en su formulación equilibradamente los valores que hacen referencia a la economía libre de mercado con los valores propios del modelo europeo de sociedad (17). En términos económicos, la unificación presenta retos fundamentales para la Unión, que además serán crecientes en la medida en que se vaya abriendo más la frontera Este de Europa, por la diferencia de desarrollo de los países que aún quedan fuera y que pueden integrarse antes de 2014: Bulgaria, Rumania, los Balcanes Occidentales y Turquía.

A esas disparidades económicas y de bienestar habrá que responder con más solidaridad, ya que el desarrollo de los más débiles en el modelo europeo supone crecimiento para todos. Como sostiene Nestor, ante la tentación de caer en la mera competencia económica, Europa debe recordar que el modelo europeo se ha basado siempre en la solidaridad y la convergencia (18). Ambas deben continuar siendo los objetivos políticos y las líneas de actuación ante esta ampliación y tratar de ser alcanzados con suficientes dosis de realismo, y fijándose objetivos concretos y medios adecuados a la medida de nuestras posibilidades.

La Constitución da respuesta a las incógnitas de la ampliación y, por ello, va a hacer posible que funcione, ya que en la medida en que se enfrenten estos desafíos la unificación de Europa tendrá viabilidad. La aplicación de la Constitución va a hacer posible el desarrollo progresivo del modelo europeo, llevándolo a una mayor integración y convergencia y haciendo posible así que esté en mejores condiciones para sacar provecho de la sociedad internacional de la globalización (19).

(16) Según la nota explicativa de la segunda parte del documento CONV 528/03.

(17) SCHWARZE considera, además, que el Proyecto, al definir el sistema económico de la Unión como una «economía social del mercado», declara, por tanto, este concepto como vinculante incluso en términos jurídicos. SCHWARZE, Jürgen. Guest editorial: The Constitution's Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. *Common Market Law Review,* n.º 2, vol. 40, 2003, pp. 1037-1045, esp. p. 1.037.

(18) NESTOR, Jean. Building a larger Europe. *Europe: looking ahead? Seminar organised by Notre Europe and the EPC*, Brussels, 1-2 October, 2003, p. 17. En: http://www.notre-europe.asso.fr./.

(19) LEFEVRE, Maxime. L'élargissement à l'Est: une risque ou une chance? *Revue du Marché commun et de l'Union européenne,* n.º 467, 2003, pp. 216-224, esp. p. 220.

6 LA DIMENSIÓN EXTERNA DE UNA POTENCIA CIVIL

La Declaración de Laeken planteaba al proceso constituyente la misión de estudiar y tomar las medidas pertinentes a fin de lograr que la Unión sea factor de estabilidad y modelo de relación en el actual entorno internacional. Tras la ampliación la dimensión exterior de la Unión Europea ha cambiado sensiblemente: reúne a veinticinco Estados miembros, constituyendo uno de los mayores bloques regionales del mundo. Ahora el reto está en que la Unión no se conforme meramente con «ser», sino que sea una fuerza activa de la sociedad internacional de la globalización para transformarla [20]. La Unión debe incidir en la misma actuando como factor de estabilidad, a través de la asunción de sus responsabilidades, fomentando la cooperación multilateral y llevando a cabo una política de vecindad, y proponiéndose como modelo de gestión de problemas internacionales [21].

Las novedades en materia de política exterior que lleva a cabo la Constitución Europea avanza en la línea de la política exterior reforzada y se racionaliza y mejora en su conjunto, por lo que se puede hablar de progreso político y perfeccionamientos técnicos [22]. La reforma se mueve en la lógica constitucional, sobre todo a través de la formulación de ambiciosos principios, valores y objetivos que reflejan una opción decidida por la política de responsabilidad, la posible creación de una nueva estructura de política exterior unificada y reforzada y los avances en la consecución de una defensa europea a través de fórmulas flexibles [23].

La política de responsabilidad que inspira tanto la Constitución como la Estrategia Europea de Seguridad recoge en buena medida las características de la actuación exterior de la Unión y responde a una concepción global de la actuación exterior no únicamente centrada en la consecución de los intereses europeos, sino que refleja, en gran medida, una «ética», una política exterior basada en valores [24]. Se está planteando la lógica de la gestión del planeta basa-

(20) SEIDELMANN, Reimund. European Union and Eastern Europe. En: TELÒ, Mario. *The European Union and the New Regionalism*. London: Ashgate, 2002, p. 203.

(21) Así, Susan George estima que otro mundo es posible si Europa es capaz de llevar su modelo a la sociedad internacional de la globalización. GEORGE, Susan. *Otro mundo es posible si...* Barcelona: Icaria, 2003, pp. 111-131.

(22) Hemos estudiado detenidamente el alcance y potencialidad de las reformas propuestas en el proyecto de Tratado Constitucional de la Convención Europea en: ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. *Los resultados del debate sobre Política Exterior Común en el Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa.* Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo, WP 1/2004, 9 de enero de 2004. En: http://www.realinstitutoelcano.org.

(23) EECKHOUT, Piet. *External Relations of the European Union: legal and constitutional foundations.* Manchester: Manchester University Press, 2004.

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

da en marcos multilaterales y fórmulas de gobernabilidad mundial, características del modelo europeo para la gestión de la globalización.

De las reformas planteadas se incluyen numerosas e importantes novedades para reforzar la unidad, visibilidad, eficacia y coherencia de la actuación exterior europea. Destacan, sobre todo, la personalidad jurídica de la Unión, la desaparición de los pilares, aunque se haya decidido mantener distintos procedimientos de toma de decisiones, la regulación de todos los aspectos de política exterior en un título único y las novedosas reformas en materia institucional. En este sentido, resulta de primera magnitud la creación de la figura del Ministro de Asuntos Exteriores, como punto de unión del Consejo y la Comisión, dirigiendo toda la administración europea en materia de política exterior, aunque quizás lo ideal hubiera sido que fuera un comisario. En todo caso, se trata de una figura híbrida y nueva, por lo que será significativo en la práctica ver dónde estará situado, si en el Consejo o en la Comisión.

Otra reforma institucional que parece de menor entidad, pero contiene una enorme potencialidad, es la relativa a la representación de la Unión ante terceros. Desde este punto de vista, la personalidad jurídica de la Unión presenta la consecuencia de convertir las delegaciones de la Comisión ante terceros en Delegaciones de la Unión, verdadera instancia política. El artículo III-296.3 alude a la creación de un Servicio Europeo de Acción Exterior, que trabajará en colaboración como los servicios diplomáticos de los Estados miembros, compuesto por personal del Consejo, de la Comisión y de los servicios diplomáticos nacionales de los Estados miembros. Este servicio exterior, del cual saldría el personal de las Delegaciones de la Unión, quedaría bajo la autoridad directa del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión.

Indudablemente el avance de altura lo ha experimentado el área de la defensa europea donde son muchas y de gran calado las novedades introducidas [(25)]. La nueva voluntad política de que Europa juegue papeles en la sociedad internacional de la globalización se vislumbra en una nueva concepción. Hasta ahora los instrumentos de defensa se creaban para una intervención exterior, pero no se pensaba en una defensa típica. Ahora, junto a la defensa existente como medio de ayuda a terceros, se pasa a configurar instrumentos que posibiliten la defensa futura de la Unión Europea.

La Constitución Europea prosigue la senda de la construcción de la defensa como instrumento de ayuda a terceros. Así, se incrementan las tareas de Petersberg a un mayor número de supuestos (artículo III-309) y la posibilidad

(25) En relación al desarrollo de la política de defensa, así como a los avances introducidos por la Constitución Europea, véase: GNESOTTO, Nicole. *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*. París: Instituto de Estudios de Seguridad, 2004.

de recurrir a sólo algunos de los Estados miembros para que lleven a cabo una misión de la Unión en nombre de ésta, incorporando a los Tratados una práctica consolidada (III-310).

Por otro lado, se crean nuevos instrumentos con la finalidad de permitir a la Unión su propia defensa. En este sentido, se establece en el artículo I-43 la muy relevante cláusula de solidaridad entre Estados miembros para el caso de que un Estado reciba un ataque terrorista o sufra una catástrofe natural o de origen humano. De igual magnitud son la creación de una Agencia Europea de Armamento, Investigación y Capacidades Militares en el artículo I-41.3, conocida como Agencia de Defensa, la alianza defensiva introducida por la Constitución en su artículo I-41.7 o la cooperación estructurada permanente del artículo I-41.6 en materia de capacidades de defensa.

La negociación en torno al futuro de la defensa europea muestra que se ha pasado de un sistema de «geometría variable» a otro que posiblemente se aproxima a las «dos velocidades», profundizándose en un tema que hasta hace poco era tabú y que hoy parece que puede ser la próxima gran empresa europea. Así, «aunque casi no se percibe la Europa de la defensa, es casi una realidad» (26).

La Constitución adopta reformas fundamentales, tanto desde el punto de vista del nuevo marco e instrumentos innovadores para el conjunto de la política exterior —el poder blando— como en la previsión de instrumentos de defensa europea, que dotarán a la Unión de un poder duro y le permitirán ser un actor esencial de las relaciones internacionales de este siglo.

7 CONCLUSIÓN: UN PROCESO CONSTITUYENTE QUE CONTINÚA

La integración europea con la Constitución experimenta un salto cualitativo, el de su explicitación política y la conquista de su modelo constitucional. Se abre así en este momento la senda de las ratificaciones nacionales, aún todavía incierta, y que conducirá a la vigencia de la Constitución Europea en noviembre de 2006 o unos meses más tarde. En esa fecha, la Unión será diferente a la de 2004, ya que previsiblemente Bulgaria y Rumania, e incluso Croacia, estén a punto de integrarse.

La Constitución Europea añade a la Unión Europea en su situación actual más democracia, en el sentido de que culmina el proceso democratizador de los últimos Tratados, colocando al ciudadano en el centro de la construcción europea. También le otorga instrumentos para garantizar su funcionamiento en su

(26) GRANT, Charles. El discreto éxito de la defensa europea. *Foreign Policy.* Julio, 2004, p. 32.

nueva condición de Unión de veinticinco Estados de forma eficaz y los medios para seguir reforzando la solidaridad europea. Finalmente, y a través de una reforma de conjunto muy completa, se reforman los instrumentos para la acción exterior de la Unión Europea, tanto en términos de poder blando como duro, a fin de que la Unión pueda convertirse en una exportadora neta de estabilidad en la sociedad internacional de la globalización.

Sin embargo, siendo la Unión Europea por su naturaleza un ente dinámico, «camino y no posada» en palabras de Ortega y Gasset, el proceso constituyente no culminará con la entrada en vigor de la Constitución. Ésta traerá un poco más de estabilidad a la integración europea, de forma que sus Tratados no tengan que ser reformados a poco de entrar en vigor como ocurriera con los de Ámsterdam y Niza. Pero no parece probable que la Constitución vaya a durar sin reformar cincuenta años como deseara Giscard d'Estaign, sino que lo que se abre es una nueva fase de integración, netamente política y a través del modelo constitucional en el seno de un proceso constituyente continuado.

Convención, sociedad civil y Constitución europea: *la Unión*

Susana del Río Villar

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología.
Coordinadora en España del Instituto Iniciative & Referéndum, IRI Europe

Sumario

1. El reto de la política europea del siglo XXI: la participación. **2.** Convención y renovación democrática de Europa. **3.** El Título VI de la Constitución europea: la Vida Democrática de la Unión. **4.** Europa y su modelo social. **5.** El referéndum para la Constitución europea: «provocando» un demos europeo. **6.** La Conferencia Intergubernamental 2003-2004: tras la negociación, puerta verde al Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. **7.** La sostenibilidad de nuestra Constitución europea.

RESUMEN

La Convención europea ha elaborado un Proyecto de Constitución para Europa en el que la sociedad civil ha participado marcando un hito en la democratización de la Unión.

El papel jugado por la sociedad civil en la estructuración de un modelo social europeo, su rol emergente relacionándolo con las vías de participación, el diálogo con las instituciones, fundamentalmente con el Parlamento Europeo, los lugares de encuentro en la elaboración de la Constitución europea por la Convención, y la Conferencia Intergubernamental 2003-2004, desde la mirada de la sociedad civil, muestran el proceso constituyente europeo.

Si ponemos en una mano el Tratado de Niza y en la otra la Constitución europea, veremos que el peso político, social, de valores, los objetivos y proyección de futuro, no son comparables. Sólo un Tratado, toda una Constitución. El significado de la celebración de un referéndum para la Constitución europea, en relación con la dimensión política y con la identificación social e informativa del complicado pero también impulsor proceso de los referendos europeos, nos señalan a la Constitución como el faro para el siempre imparable movimiento europeísta.

ABSTRACT

The European Convention has prepared a Draft Constitution for Europe in which civilian society has participated, signalling a landmark achievement in the democratisation of the EU.

The role played by civilian society civil in structuring a European social model, its emerging role in regard to channels of participation, dialogue with institutions (most notably with the European Parliament), common ground in the preparation of the European Constitution by the Convention, and the 2003-2004 Intergovernmental Conference, from civilian society's standpoint, evidence the European constituent process.

If we take the Treaty of Nice in one hand and the European Constitution in the other, we will see that there is no comparison of weighting in political, social, value-related, objective-oriented and future projection terms. One is just a Treaty, the other an entire Constitution. The meaning of a referendum for the European Constitution, in terms of the political dimension and the social and informative definition of the complicated but also driving process of European referenda, reveals the Constitution as the way forward in an unstoppably pro-European direction.

Nuestro espíritu de conquista se transformará
en espíritu de descubrimiento.

VÍCTOR HUGO

1 EL RETO DE LA POLÍTICA EUROPEA DEL SIGLO XXI: LA PARTICIPACIÓN

El momento que vivimos ahora los europeos es histórico, tenemos una Constitución europea que espera que los ciudadanos la tomen como lo que es: una Constitución para Europa. La oportunidad de acercarnos, leerla y dar nuestra voz, permitirá a la Unión Europea consolidar su proyecto político. Al mismo tiempo, el salto hacia adelante que significa tener una Constitución, elaborada por una Convención, dota al proyecto de un carácter democrático y democratizador. Además, permite continuar trabajando en un modelo social y en un espacio solidario.

La Convención ha hecho posible una participación de la sociedad civil sin precedentes. Ha conseguido ensamblar aquellos puntos inherentes al propio Proyecto Europeo y a su trayecto con una Europa siempre en movimiento y haciéndose a sí misma.

Hay que anclar la Constitución europea al campo ciudadano, permitiendo su expresión. Es importante informar para que el pueblo decida libremente, pero mirando hacia Europa y no hacia lo que algunos políticos se empeñan en enseñar: lo interno, cuando Europa es mucho más.

La seguridad europea, tras el atentado de Madrid, movilizó a la sociedad civil y ha actuado como catalizador, para una prioridad pública como es el terrorismo, haciendo más visible que una Unión, fuerte y unida, permitirá trabajar en este gran problema del siglo XXI, hacia Europa y hacia el mundo. Este es un paso grande y la Constitución europea lo muestra claramente en su cláusula de solidaridad. Debemos reconocer y reconocernos en esta Constitución europea que es para todos. La participación de la sociedad civil seguramente es ahora aún más importante.

La participación es un reto, el proceso de creación política emprendido por la Convención tiene su referencia en la participación. En esta tarea, la información a los ciudadanos debería conseguir que éstos tomasen conciencia de cómo lo que se decide a nivel europeo, transnacional, tiene un reflejo automático en la vida cotidiana de la ciudadanía, y la política «de Bruselas» es ya cercana y decide aspectos en la política interna de cada país[1].

2 CONVENCIÓN Y RENOVACIÓN DEMOCRÁTICA DE EUROPA

La Convención encargada de la elaboración de un Proyecto de Constitución para Europa constituye un hito, tanto en el método, como en la forma y trabajo de los contenidos. La llamada a la Convención es una buena noticia para la Unión Europea y para su sociedad, un salto adelante, sin precedentes, en la democratización de la Unión. Todos estos elementos se desarrollarán en un espacio de comunicación más transparente que nunca.

A través del Foro, que fue institucionalmente reconocido en la *Declaración de Laeken* de diciembre de 2001[2], la sociedad civil ha tenido un rol determinante en el proceso constituyente europeo.

El Foro significó la puesta en práctica del diálogo a dos niveles: en horizontal, entre las Organizaciones No Gubernamentales y movimientos, y en «vertical» con la propia Convención. El Foro fue un lugar de encuentro y de debate que funcionó con una dinámica que mostró la eficacia de un método de futuro que ya se había hecho presente. Funcionaba. La participación formal y práctica de la sociedad civil y la invención de un modelo, que va más allá de la legítima representatividad y la complementa, tienen su lugar en la Convención.

La Convención significa un cambio en la elección de participantes y actores y su encuentro, el Foro expresa la llegada de propuestas y la confluencia de valores, símbolos y movimientos a través de una participación activa. Gracias al método y

(1) Véase, DUCH I GUILLOT, Jaume: ¿Seguro que estas elecciones no importan?, *La Vanguardia*, 7 de junio de 2004. Acerca de las elecciones al Parlamento Europeo del día 13 de junio de 2004, el autor explicaba cómo y cuánto influyen en la vida ciudadana cotidiana las decisiones tomadas en Bruselas, las de la Unión Europea.

(2) *Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.* Anexos de las Conclusiones de la Presidencia- Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. En: http://www.consilium.eu.in7 /es/Info/eurocouncil/index.htm. En la Declaración, en los retos de una Unión renovada, aparece enunciada la manera de llevar a cabo la consulta y el establecimiento de una comunicación fluida, a través de un Foro, con la sociedad civil, como eje central en las coordenadas del futuro: «Para ampliar el debate y asociar al mismo a todos los ciudadanos, se abrirá un foro a las organizaciones que representen a la sociedad civil (interlocutores sociales, medios económicos, organizaciones no gubernamentales, círculos académicos, etc.). Se tratará de una red estructurada de organizaciones que serán informadas con regularidad de los trabajos de la Convención. Sus aportaciones se incluirán en el debate. Estas organizaciones podrán ser oídas o consultadas sobre cuestiones específicas, según las modalidades que deberá definir el Praesidium».

al dinamismo en el diálogo y en el intercambio de propuestas e información, se ha producido un salto cuantitativo y cualitativo en la democratización de la Unión[3]. La participación de la sociedad civil en la construcción europea ha sido imparable y su actividad ha ido fortaleciendo su posición en el debate, su formalización, como actora en la apertura del proceso constitucional, ha permitido su consolidación en un encuentro político de primera magnitud.

La constitucionalización de la Unión Europea es una realidad. Un proceso constitucional abierto implica que el actor social se encuentra enraizado al mismo y a su poder constituyente. ¿Por qué estamos *ante* y en un proceso constituyente?: por la naturaleza, el significado, la forma de abordar la tarea, por la voluntad, por la visibilidad; por el objeto: una Constitución, por el sujeto: una Convención democrática y representativa, una sociedad participativa.

El 28 de octubre de 2002, la Convención presenta su Anteproyecto de Tratado Constitucional. La voz de la sociedad civil ya se escucha en iniciativas relevantes que fueron impulsadas desde organizaciones y movimientos. Las propuestas de la sociedad civil se dirigen fundamentalmente a aquellos puntos enlazados con la vida democrática de la Unión: los valores, la subsidiariedad basada en la horizontalidad, un sistema transparente y la democracia participativa, el diálogo civil y el reconocimiento de las asociaciones de la sociedad civil en su artículo 46[4]. Las propuestas profundamente trabajadas y expuestas desde la sociedad civil, lograrán avances visibles y decisivos en la nueva formulación de los artículos que expresan el modelo social y la solidaridad en el centro del proceso y del proyecto europeo[5].

La sociedad civil y la Convención marcan el inicio de una nueva forma de hacer política, permitiendo que se haga visible el cambio a un sistema más democrático, «invadiendo» el método intergubernamental con un proceso constituyente que se sostiene en un sistema transparente y participativo.

Las propuestas de las organizaciones y los movimientos de la sociedad civil para la Europa del siglo XXI tienen su respuesta en las contribuciones de los miembros de la Convención. De esta manera, se consolida el rol de la

(3) Véase BORREL, Josep, CARNERO, Carlos y LÓPEZ GARRIDO, Diego. *Construyendo la Constitución Europea. Crónica política de la Convención*, Madrid, Real Instituto de Estudios Elcano, noviembre de 2003.

(4) En el Anteproyecto de Constitución Europea en el Título VI: «De la vida democrática de la Unión», aparece enunciada en el artículo 34 la democracia participativa de este modo: «Este artículo enuncia el principio de democracia participativa. Las instituciones garantizarán un elevado grado de transparencia que permita a las distintas formas de asociación de los ciudadanos participar en la vida de la Unión.» Sesión plenaria del Parlamento Europeo del 28 de octubre de 2002. En: http://european-convention.eu.int.

(5) Aunque una de las iniciativas con mayor fuerza presentadas por las organizaciones y movimientos de la sociedad civil, el modelo federal, no aparece en el Proyecto de Constitución para Europa presentado en el Consejo Europeo de Salónica del 20 de junio de 2003, la vocación federal de Europa queda patente entre las líneas de su redacción.

sociedad civil y su lugar como actor relevante en los trabajos de la Convención y como impulsora de temas fundamentalmente ligados a lo social, que deben estar presentes, más que nunca, en una Europa ampliada. El proceso progresivo, hacia la superación del método intergubernamental, tiene en las iniciativas del Parlamento Europeo y en la propia sociedad civil sus principales impulsores.

El debate en la Convención y su seguimiento desde los movimientos y organizaciones de la sociedad civil, significa la clarificación y la renovación de la vida democrática de la Unión.

Quiero destacar la labor en red, el trabajo de las ONG y la calidad de sus trabajos, así como su alcance en la etapa constituyente europea, Plataformas y redes de la sociedad civil a las que pertenecen cientos de organizaciones: la Social Platform, act4-europe, el *Foro Permanente de la Sociedad Civil,* Solidar, Eurostep… En los comienzos de los trabajos de la Convención, la contribución del Foro Permanente de la Sociedad Civil: «La arquitectura de la Constitución Europea» exponía la idea de «un desplazamiento del paradigma», explicando que el lanzamiento de la Convención, para la revisión del Tratado, es uno de los signos del desplazamiento del paradigma en los procesos de toma de decisiones.

Desde las organizaciones de la sociedad civil se resaltaba que la Convención debe convertirse en el nuevo jalón que prepare el camino hacia una Europa realmente de los ciudadanos. Las ONG reconocían que la Convención ayudaba a progresar hacia una Unión que sitúe a los ciudadanos en la base de su proyecto y a reemplazar el abismo existente entre instituciones y ciudadanos. Los puntos fundamentales destacados por los movimientos de la sociedad civil se centraron en: Democratización y reforma constitucional, cometido y competencias de la Unión y de los países miembros e Identidad, sensibilidad y «espacio público en Europa»[6]. Llamaban la atención sobre el valor fundamental necesario sobre la identificación de los ciudadanos de la UE, junto con una sensación profunda de confianza mutua: los países miembros deberían apoyarse recíprocamente sin condiciones siempre que precisen ayuda: «Éste y todos los demás valores deben existir, no sólo en las declaraciones de intenciones, sino también para convertirse en la expresión esencial de todas las actuaciones de la UE». El documento también resaltaba la importancia del flujo de ideas e información a través de Europa[7].

(6) Véanse los documentos y actividades de seguimiento que realiza la Social Platform durante el proceso constituyente europeo: http://www.socialplatform.org/code/en/hp.asp.

(7) El debate continúa como motor político. Véase la iniciativa: la Constitución europea, 1000 debates en: http://www.europa.eu.int/futurum/1000debates/index.cfm?page=dsp_content_page&lng_id=4.

3 EL TÍTULO VI DE LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: LA VIDA DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN

Democracia representativa y democracia participativa son enunciadas en los artículos 45 y 46 del *Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*[8]. Significa el reconocimiento de la complementariedad de la democracia basada en la legitimidad de los representantes de los ciudadanos, y de la democracia que arranca del poder de la participación activa[9].

En este título, se abre la puerta a la democracia directa a través de la iniciativa legislativa popular.

El nuevo párrafo 4 del artículo I-46, (actual I-47)[10], aprobado por el Presidium el día 12 de junio antes de la última sesión plenaria de la Convención, dice así: «Un número significativo de ciudadanos que no sea inferior a un millón procedentes de un número significativo de Estados miembros podrá pedir a la Comisión que presente una propuesta adecuada cuando los ciudadanos estimen que se requiere un acto jurídico de la Unión a efectos de la aplicación de la presente Constitución. Mediante ley europea se determinarán las disposiciones relativas a las condiciones y procedimientos específicos por los que se regirá esta petición ciudadana».

4 EUROPA Y SU MODELO SOCIAL

En la configuración del modelo social europeo, la sociedad civil es actor indiscutible tanto desde la dimensión impulsora en el proceso, como desde su significado intrínseco. La sociedad civil es la parte integradora y de conexión entre las distintas vertientes que deben interrelacionarse para hacer posible la emergencia de un modelo social que constituya, al mismo tiempo, el modelo de la Unión. Ésta no ha sido ni está siendo una tarea fácil, pero podemos afirmar que se han dado unos pasos importantes que, tomando como punto de referencia fuerte los valores de la solidaridad, han permitido otorgar a Europa mecanismos que faciliten y conformen un espacio de bienestar social europeo.

(8) Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa (presentado en Salónica el 20 de junio de 2003), http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv00820.es03.pdf.

(9) Véase el trabajo: KAUFMANN, Bruno, LAMASSOURE, Alain and MEYER, Jüngen (edit.): *Transnational democracy in the making, IRI Europe Handbook 2004 on the New Challenge of Initiative & Referendum in Europe,* IRI Europe, Amsterdam, October, 2003, y más reciente: KAUFMANN, Bruno y DEL RÍO, Susana: La Iniciativa Legislativa Ciudadana: Una iniciativa de movilización política para la sociedad europea. *Revista de Derecho Constitucional Europeo,* septiembre, 2004. En: http://www.ugr.es/~redce/

(10) Artículo I 47, tras el Consejo Europeo de Bruselas del 18 de junio de 2004: http://ue.eu.int/igcpdf/es/04/cg00/cg00087.es04.pdf.

Volviendo a la Convención, es importante destacar el Informe Final del Grupo de trabajo de la Convención: *Europa Social*[11], grupo que se creó, fundamentalmente, a petición de muchas ONG que resaltaban en sus contribuciones que una Europa más fuerte es una Europa social[12].

En esta construcción de un verdadero modelo social, las organizaciones y movimientos de la sociedad civil han trabajado en red para hacer posible que sus propuestas sean enunciadas y puestas en práctica de manera prioritaria por la UE. En la medida en que la sociedad europea vea que el funcionamiento de políticas sociales se ponen en marcha e impregnan el día a día de la política en una Europa ampliada, la identificación de los europeos con la Unión se verá fortalecida. A mayor nivel de modelo social europeo, mayor legitimidad y progresiva democratización a todos los niveles: institucional, político, social y económico.

Pienso que dentro del modelo social europeo tenemos que observar varios aspectos, las coordenadas: política social, empleo, sociedad de bienestar; la vinculación de la sociedad civil con el modelo, así como su grado de satisfacción y de realización dentro del mismo; la Europa social y la Europa liberal, la participación de las organizaciones de la sociedad civil en general y de la sociedad civil «individual» en particular; la democracia participativa y sus planos y la dinámica entre políticas de actuación y su sostenibilidad.

5 EL REFERÉNDUM PARA LA CONSTITUCIÓN EUROPEA: «PROVOCANDO» UN DEMOS EUROPEO

Entre los temas fuertes del debate, tanto durante los trabajos de la Convención como en la CIG y en la actualidad, se encuentra el referéndum para la Constitución europea[13]. Este acontecimiento, permitirá implicar directamente a la ciudadanía en el proyecto, haciéndola no sólo partícipe, sino otorgando una capacidad decisiva

(11) CONVENCIÓN, SECRETARÍA: *Informe Final del Grupo de Trabajo XI. Europa Social* presidido por Kafitoris, CONV 516/1/03, WG XI 9 (Or.en), Bruselas, 4 de febrero de 2003. En: http://register.consilium.eu.int/pdf/es/03/cv00/cv00516es03.pdf.

(12) SHAW, Jo: *A strong Europe is a social Europe,* The European Policy Center. An interface between government, Bussines and Civil Society, The Convention on the Future of Europe, Commentary, 27 February, 2003. En: http://theepc.be/europe/strand-one

(13) http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/CV00648.EN03.pdf.

Íñigo Méndez de Vigo, Presidente de la Representación del PE en la Convención y miembro del Presidium, ya expresó en noviembre de 2002 en un artículo en el diario ABC sobre el referéndum y en otro más adelante, titulado «Los ciudadanos ganan», muchas ideas sobre estos puntos tan actuales.

Véase también, MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo: Una Constitución para Europa, *Aranzadi, Unión Europea,* abril de 2004, pp. 35-37.

Acerca de la ratificación de la Constitución europea, modalidades y complicaciones a nivel interno en los Estados véase el trabajo de CLOSA MONTERO, Carlos: *La ratificación de la Constitución europea, un campo de minas,* Real Instituto de Estudios Elcano, 7-7-2004. En: http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/548.asp.

Una estimación acerca del tema del referéndum para la Constitución Europea: http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/3005197-915?204&OIDN=500751&-home=search.

al pueblo europeo en la aprobación de su Constitución[14]. Éste será un proceso de comunicación y debate de envergadura en donde la capacidad de llegar al ciudadano, será un cimiento para la democratización de la información[15].

Los países que han dado un sí a la celebración del referéndum son[16]: Dinamarca, España, Holanda, Irlanda, Polonia, Reino Unido, Luxemburgo, Bélgica y Portugal, y varios están decidiendo su celebración, como por ejemplo Francia, que es muy probable que lo anuncie pronto[17]. Nuestra Norma Fundamental de 1978 regula cuatro modalidades de referéndum[18]. La primera: el referéndum constituyente, en los casos de reforma constitucional, adoptando a su vez dos modalidades: facultativo, el de la modificación simple regulada en el artículo 167; y obligatorio, el de la revisión agravada del artículo 168; ninguno de ellos se ha aplicado hasta el momento.

La segunda: el referéndum autonómico, por el que entonces se inició la andadura autonómica, y hoy se aprueban y modifican los Estatutos de Autonomía (artículos 151 y 152); el supuesto relativo a Navarra, y su hipotética incorporación al Consejo General Vasco, tampoco se ha actualizado (Disposición Transitoria Cuarta).

La tercera: el referéndum municipal que, aunque no previsto expresamente en la Constitución, sí lo está en la Ley Orgánica sobre regulación de las distintas modalidades de Referéndum, de 18 de enero de 1980 (Disposición Adicional), así como en la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de abril de 1985 (artículo 71). Y, en cuarto lugar, el que se celebrará a finales de febrero sobre la Constitución europea: el referéndum consultivo.

Este último se enuncia en el artículo 92 de la Constitución: «Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos». Una consulta que será convocada por el Rey, a propuesta del Presidente del Gobierno, y con la previa autorización del Congreso de los Diputados. Una competencia estatal (149. 1. 32) instada en una sola

(14) Véanse los documentos de trabajo, análisis y actividades de las organizaciones: INSTITUTE & REFERENDUM, IRI EUROPE: http:www.iri-europe.org.
DEMOCRACY INTERNATIONAL: Appeal of the European Referendum Campaign, 10, November, 2002. En: http://european-referendum.org/up/up6a.html, http://www.europemaintenantorg/article.php3?id_ article=58.
FÓRUM CÍVIC PER UNA CONSTITUCIÓN EUROPEA: CLARA, CONCISA I COMPRENSIBLE VOTADA EN REFERÉNDUM. http://www.forumconstitucioeuropea.org Coordinador, Joaquim Millán.

(15) KURPAS, Sebastian, MEYER, Chistoph and KIRIAKOS Gialoglou: *After the EU Elections, Before the Constitution Referenda, Can the EU Communicate Better?,* CEPS Policy Briefs, July, 2004.

(16) Artículos acerca de Tratados Internacionales, referendos y enmiendas constitucionales: Art. 94., 95, 167, 168, 87 III y 92.

(17) El 65 % de los ciudadanos españoles aprueban la celebración de un referéndum sobre el Tratado Constitucional, CIS: http://www.cis.es/File/ViewFile.aspx?FileId=2020.

(18) GONZÁLEZ TREVIJANO, Pedro: Referéndum europeo, *ABC*, 16 de julio de 2004.

ocasión: el referéndum de 12 de marzo de 1986 sobre la permanencia de España en la Alianza del Atlántico Norte (OTAN). Como señala el Tribunal Constitucional, «la participación directa —artículo 23 CE— que en los asuntos públicos corresponde a los ciudadanos es la que se alcanza a través de las consultas populares» (STC 63/1987, de 20 de mayo).

En este proceso, la información a los ciudadanos será un tema fundamental en la puesta en marcha de las campañas para los referendos europeos. En España, se está estudiando la posibilidad de que el referéndum se haga utilizando el voto electrónico, la participación internauta, democracia en red[19]. Junto al tema del referéndum aparecen puntos relacionados con la democracia directa y sus posibilidades. Respecto a la celebración de este referéndum paneuropeo, 97 miembros de la Convención de distintos países y partidos políticos tomaron una posición afirmativa.

Una Constitución Europea votada en referéndum constituirá un hito en la integración europea. El camino de «los referendos» va a ser una tarea compleja: distintos países, percepciones, modelos de ratificación… pero tenemos que poder ver que también significará una oportunidad para acercar a los ciudadanos a la Unión, para informarles más y mejor y para que la Constitución europea sea divulgada, como merece, una Constitución tiene que llegar a las manos de todos los ciudadanos.

6 LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL 2003-2004: TRAS LA NEGOCIACIÓN, PUERTA VERDE AL PROYECTO DE TRATADO POR EL QUE SE INSTITUYE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA

Desde las organizaciones de la sociedad civil, y ante la CIG, la «institucionalización» de una «Convención» «permanente» se contempla como el método de futuro para la Unión Europea[20].

Una Conferencia Intergubernamental significa lo contrario al método de trabajo de la Convención, pero la huella de la Convención ha estado presente

(19) http://www.digitalgovernment.org/projectHighlight/149.pdf.
- http://www.aceproject.org/main/english/et/et71.htm).
- http: www.eDemocracia.org.
- http://www.vote.caltech.edu/Reports/2001report.html (Report of the Caltech-MIT Voting Technology Project Voting: What Is, What Could Be, July 2001).
- http://evoting.cs.may.ie/vvat.shtml (Website of the ‚Irish citizens for trustworthy e-voting').
- http://www.notablesoftware.com/evote.html.
- http://www.verifiedvoting.org/ (A US non-profit organization, asking for the use of voter-verified paper ballots in the United States).

(20) UNION EUROPEAN FEDERALIST; U.E.F: *Another Convention no later than 2008.* En: http://en.federaleurope.org/index.

durante esta CIG y la ha impregnado de su carácter constituyente. Ha sido tan importante observar que la dinámica establecida por la Convención ha estado presente durante esta negociación intergubernamental. La labor constituyente ha buscado su continuidad, desde los movimientos ciudadanos y los miembros de la Convención y del Parlamento Europeo, durante la CIG 2003-2004(21). Podemos afirmar que el modelo «revolucionario» del proceso emprendido por la Convención y lo que éste significa han creado un impulso y una inercia imparables.

Durante esta CIG, las organizaciones de la sociedad civil han seguido trabajando para que saliese adelante la Constitución europea, siendo conscientes del avance que supone para la Unión política y social(22).

Desde los movimientos ciudadanos se lanzaron recomendaciones a la CIG partiendo de una idea clara: el reconocimiento del método utilizado por la Convención como un sistema de futuro válido, y destacando aquellos puntos relacionados con la ciudadanía y los procesos de consulta activa.

Éstas fueron las palabras de Jo Leinen, Presidente de la Unión de Federalistas Europeos y miembro del Parlamento Europeo: «*For the sake of the least common denominator the Constitution is in danger of being watered down. The outcome of the IGC has to be as close to the Convention as possible. If talks of a more democratic, transparent and accountable European Union are not only catchwords, no retreat should be agreed upon especially as far as qualified majority voting and the powers of the European Parliament are concerned*».

Durante el Consejo europeo de Bruselas de los días 18 y 19 de junio de 2004, la CIG da luz verde a la Constitución europea que será firmada en Roma el próximo 29 de octubre de 2004(23).

(21) Acerca del proceso, véase: DUCH I GUILLOT, Jaume: El método innovador de la Convención en contraste con el de la Conferencia Intergubernamental, *Aranzadi, Unión Europea,* abril de 2004, pp. 11-19. En el mismo ejemplar y sobre la Unión Europea y su proceso constituyente artículos de: MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo, *op. cit,* DE CASTRO, José Luis: La Unión Europea en proceso constituyente; Teresa FREISES: Los derechos fundamentales en el proceso de constitucionalización de la Unión Europea, y DEL RÍO, Susana: «Una sociedad civil constituyente para la nueva Europa».
También sobre el camino: Convención-CIG, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: *La CIG confirma el Tratado Constitucional de la Convención,* en especial el epígrafe: La CIG asume el proceso constituyente, Real Instituto de Estudios Elcano, D.T. 7-9-2004. En: http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/132.asp.

(22) Al respecto véase: MARTÍN, José Moisés: A pesar de todo, sí. En: *Aportaciones al debate sobre la Constitución europea,* Izquierda Unida, Madrid, 2004, y del mismo autor: De la diplomacia a la democracia, las oportunidades del Tratado Constitucional, Iniciativa Socialista, n.º 72, primavera de 2004.

(23) Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. En: http://www.europa.eu.int/futurum/eu_constitution_es.htm.

7 LA SOSTENIBILIDAD DE NUESTRA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Tenemos una Constitución europea muy sostenible(24). Utilizo el concepto sostenible, introducido desde el sector del medio ambiente, en el sentido de hacer extensibles las políticas de acción social fundamentales para que la Unión Europea cuente con una verdadera «política de integración» ciudadana.

La economía social de mercado y el pleno empleo se enuncian entre los objetivos de la Unión (en el «Tratado de Niza los términos son: «economía de mercado abierta» y «empleo elevado»), así como la promoción de la justicia social», la solidaridad entre las generaciones» y la lucha contra la exclusión social y la no discriminación(25).

En comparación con el Tratado de Niza, y en una perspectiva más específicamente social, la nueva Constitución marca avances significativos:

La nueva Constitución europea reconocerá específicamente el papel de los interlocutores sociales y de la cumbre social tripartita. La igualdad de sexos será un valor de la Unión. En relación a la política social será explícitamente reconocida como una competencia compartida y no sólo como una competencia complementaria.

La Constitución incluirá la Carta de los Derechos fundamentales, con importantes derechos sociales, que será jurídicamente vinculante y se podrá interpelar al Tribunal Europeo de justicia. La Carta refuerza los derechos fundamentales y les da más visibilidad, incluidos los derechos sociales y sindicales.

Se integran en la Constitución disposiciones relativas a las políticas horizontales sobre medioambiente, protección de los consumidores, e integración de la dimensión de género, al igual que una cláusula social; se instaura un fundamento jurídico para los Servicios de Interés Económico General.

Se incorporan al Tratado constitucional nuevas posibilidades de coordinación económica en el interior de la zona euro, incluyendo la posibilidad de poner en marcha políticas fiscales comunes, por ejemplo «tasas verdes» mediante voto por mayoría cualificada.

En un tema prioritario, humanitario, como es el de la inmigración, ya no se requiere unanimidad para los temas de seguridad de los trabajadores inmigrantes. La coordinación abierta será reconocida como un instrumento de polí-

(24) http://www.europa.eu.int/futurum/eu_constitution_es.htm.

(25) CES, Confederation Europenne des Syndicats: *La Constitución europea*, Resolución del 13 de julio de 2004.

tica social, la Comisión puede proponer líneas directrices, en particular a las cuestiones ligadas al empleo, la legislación laboral, las condiciones de trabajo, la seguridad social y la política industrial.

Ya he comentado que hay que seguir trabajando para mejorar los aspectos sociales e incrementar la democracia transnacional europea[26]. Pero hay razones sólidas para decir Sí a la Constitución europea y una que configura todas las demás: y es que la Constitución permite seguir avanzando a Europa[27]. Los puntos que quiero destacar son:

1. La elaboró una Convención, formada, sobre todo, por parlamentarios de todos los países de la UE y que trabajó con un método innovador, abierto, muy diferente a los utilizados en reformas anteriores.

2. La transparencia, la información y la capacidad de diálogo estuvieron presentes en las sesiones de la Convención, en las reuniones de sus Grupos de trabajo y en los debates con los representantes de la sociedad civil. La construcción del consenso a través del debate fue el motor del trabajo.

3. Las ONG, Movimientos, Redes y Plataformas, con sus ideas, fueron escuchadas por las instituciones y por los miembros de la Convención a través de un Foro de la Sociedad Civil. Se recibieron miles de contribuciones, recogidas en una página web diseñada para funcionar de interfaz entre la sociedad civil y la Convención, contribuciones que, en algunos casos, se concretaron en aportaciones al texto de la futura Constitución.

4. Los valores europeos de paz, solidaridad, igualdad, la justicia, la libertad, el pluralismo, la tolerancia, la dignidad, la protección de la infancia y el respeto a la Vida, la negación absoluta de la pena de muerte, están resaltados con fuerza en el texto. La lucha contra la pobreza ocupa un lugar prioritario.

5. Se da a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea una fuerza jurídica de la que antes carecía, en beneficio del respeto de los derechos de los ciudadanos.

6. Se introducen avances importantes respecto al funcionamiento y capacidad de actuación de la Unión que conllevan el aumento de la eficacia, a través de mejores procedimientos de decisión; de la demo-

(26) Acerca de la Convención y el Proyecto de Constitución europea: CARNERO GONGÁZEZ, Carlos. Un buen Proyecto de Constitución europea. *Revista Observatorio*, Fundación Sindical de Estudios, 2003.

(27) Publicado en *El País*, cartas al director, DEL RÍO VILLAR, Susana: Sí a la Constitución Europea, *El País*, 3 de septiembre de 2004.

cracia, gracias a la colegislación generalizada para el Parlamento Europeo, y de la capacidad de influir en el mundo en ámbitos tan relevantes como son la Política Exterior y de Seguridad Común, y el espacio de justicia y libertad.

7. Las novedades en ámbitos como la cohesión social, el empleo, la protección a los trabajadores, la salud o la inmigración, permitirán avanzar en los logros sociales de la Europa del siglo XXI.

8. La Constitución innova de manera valiente al abrir una puerta a la democracia participativa, que debe complementar a la democracia representativa, lo que supone valorar el potencial movilizador de la sociedad civil y su capacidad activa y coherente de hacer política.

9. La Iniciativa Legislativa Ciudadana da un impulso a la democracia europea, haciéndola más fresca, ágil y capaz.

10. Podemos llamarla Constitución, se lanzarán campañas y los medios darán información al ciudadano. Renueva la Unión Europea, nos une, es una seña de identidad fuerte ante Estados Unidos y un ejemplo para muchos lugares del mundo. Nos dice quiénes somos y hacia dónde vamos.

La visión de Víctor Hugo sobre Europa en el siglo XX la podemos hacer realidad en este siglo XXI, y para lograrlo, contamos con la Constitución europea. «En el siglo XX existirá una nación extraordinaria. Será grande, lo que no impedirá que sea libre. Constituirá un ejemplo para el mundo. Será culta, pacífica y amistosa con el resto de la Humanidad. Se llamará Europa».

La Constitución europea. ¿Qué papel cumple en este momento? Una lectura crítica

José Manuel Martínez Sierra

Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Complutense

Sumario

1. Una Constitución es una Constitución. **2.** El poder constituyente europeo desde la perspectiva constitucional. 2.1. La naturaleza del poder constituyente europeo. 2.2. La titularidad del poder constituyente. 2.3. El proceso constituyente. **3.** Cuestiones relativas al sistema político. 3.1. Introducción. 3.2. El desequilibrio en el plano político. 3.3. El desequilibrio en el plano legislativo. 3.4. La dimensión política del Parlamento. **4.** La Carta de Derechos Fundamentales. 4.1. ¿Carta constitucional o Carta instrumental? 4.2. El contenido de la Carta. **5.** Conclusiones.

RESUMEN

El presente trabajo ofrece una lectura crítica de la Constitución europea. La predicha lectura se basa en un análisis constitucionalista de la norma que se justifica en la siguiente tesis: si por primera vez en su historia la Unión Europea presenta su norma fundamental bajo el epígrafe Constitución, por primera vez la doctrina académica se ve obligada a someter dicha norma al prisma constitucional y a dejar de lado el predominante prisma iusinternacional. Tres son los elementos analizados bajo este prisma: el poder constituyente; el sistema político diseñado; la Carta de Derechos Fundamentales constitucionalizada. La conclusión alcanzada es que ninguno de estos elementos permite otorgar a la norma analizada el carácter constitucional.

ABSTRACT

This work offers to the reader a critical view on the European Constitution. This approach is based on a constitutionalist scrutiny which is adopted due to the following ground: if the European Union, for first time in its history, presents its fundamental law as a Constitution, the

scholarly must accordingly scrutinize this norm from the constitutionalist paradigm letting aside the ius-internationalist one. Three are the topics analysed under the mentioned paradigm: the constitutional power; the designed political system; the constitutionalised Chapter of Fundamental Rights. The conclusion finally reached asserts that none of the studied elements allow us to give the norm a constitutional nature.

1 UNA CONSTITUCIÓN ES UNA CONSTITUCIÓN

El celebérrimo y celebrado artículo 16 de la Declaración francesa de 1789 sentó para la historia que una Constitución son poderes separados y derechos garantizados. Los años de historia y de teoría constitucional han elaborado y desarrollado la esencia del perfume revolucionario, pero no han mutado lo indeleble de su fragancia. Se puede complicar la exégesis de la naturaleza constitucional y del Estado de Derecho, pero, hoy como ayer, una norma fundamental, para tener el marchamo constitucional, debe seguir erigiéndose sobre dos pilares: una carta de derechos que inspire integralmente el sistema y una fundamentación democrática, tanto en su génesis como en la forma de Estado y régimen político que instituye.

Si esto es cierto y para los asuntos que pretendemos ventilar, se trataría de ver qué valoración merece la nueva norma fundamental europea, partiendo de la base de su postulación como Constitución, dado que, por querer serlo, debe someterse al prisma constitucional. Por mejor decir, una norma que se postula como constitucional no puede tener el benevolente placer, ni el tratamiento metodológico, académico o político de un tratado internacional, que era del que gozaba hasta la fecha y del que sigue gozando para una parte considerable de la doctrina. Del sometimiento al prisma constitucional deviene natural la lectura crítica, la cual, por imperativos de edición de este trabajo, la limitamos a tres aspectos: el procedimiento de creación; el sistema político que instaura y la Carta de Derechos Fundamentales que constitucionaliza.

2 EL PODER CONSTITUYENTE EUROPEO DESDE LA PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

2.1. La naturaleza del poder constituyente europeo

La soberanía popular, de iure, no participa ni refrenda el proceso constituyente europeo, tampoco en su poder de reforma. En el plano nacional, de forma genérica, las constituciones de los Estados miembros (Irlanda es el único Estado miembro que viene obligado constitucionalmente a activar el refrendo

popular para constitucionalizar las modificaciones del Derecho Originario) y la voluntad política de los Partidos de Gobierno provocan que dicho proceso constituyente se realice, salvo honrosas excepciones, al margen del debate constitucional y de la participación de la soberanía popular. A ello, en el caso español, sin ser excepción, se deben añadir las inactivaciones del poder de reforma para adaptar el ordenamiento constitucional a la realidad europea, así como del mecanismo de control previo de constitucionalidad a la hora de interiorizar los tratados europeos.

La soberanía popular de los Estados, única existente en puridad constitucional, es constituyente nacional pero no europeo. Desde un punto de vista teórico-constitucional, la Convención Europea junto con la CIG, así como la CIG en solitario, no puede postularse como un poder constituyente legítimo, pues teniendo la norma por él creada la vocación de incidencia, y la incidencia de *facto*, de una Constitución tradicional sobre la soberanía popular, ésta debe indefectiblemente guardar la relación tradicional con respecto a aquélla, tanto en su gestación, como en su aprobación y desarrollo. Efectivamente, el proceso constituyente sirve a la creación de una *lex* superior de corte federal, que siendo todo lo *sui generis* que se quiera sentencia por primera vez en negro sobre blanco su primacía [(1)], ante cuya fuerza no se puede oponer norma —Constitución inclusive— o poder nacional.

Desde el mismo prisma teórico-constitucional, el poder constituyente, por ser un poder previo al orden constitucional, que puede incluso ser previo a cualquier orden de legalidad o venir precedido de un sistema de legalidad no democrático, plantea problemas al estudio jurídico. Remite a la idea de poder que es previa al derecho, pues éste, en buena medida, surge a posteriori para tratar de ordenarlo. El poder constituyente se ha dicho «pertenece al mundo de la Política y no del Derecho». De ahí que el Derecho Constitucional, como derecho político que es, no pudiendo definirlo en términos «jurídicos» de constitucionalidad lo haya definido en términos «políticos» de legitimidad: «el poder constituyente tiene que ser políticamente un poder legítimo, es decir, un poder susceptible de ser explicado en términos racionales y de ser aceptado por la sociedad.» [(2)]

El largo y sinuoso recorrido doctrinal del estudio de la legitimidad termina en un dulce fracaso, el de la fundamentación sustantiva de la racionalidad por vía ordinaria. Ello provocó que se acudiera a «buscar la fundamentación substantiva de lo racional en otra norma de procedimiento. En otros términos, legi-

(1) Artículo I-6 de la Constitución Europea: «La Constitución y el Derecho adoptado por las instituciones de la Unión en el ejercicio de las competencias que se le atribuyen a ésta primarán sobre el Derecho de los Estados miembros.»

(2) PÉREZ ROYO, Javier. *Curso de Derecho Constitucional*, Barcelona: Marcial Pons, 2002, p. 118.

timidad racional es, evidentemente, legitimidad de la mayoría. Porque la democracia presupone el criterio de que es racional aquello que es mayoritariamente percibido como tal. La legitimidad es sobre todo un asunto de percepciones subjetivas» (3). La legitimidad racional actualmente aceptada es la democrática y el único principio legitimatorio es el democrático; se ha de recordar igualmente que la legitimidad del poder constituyente de la Unión Europea no parte de cero, se eleva sobre los poderes constituyentes y constituciones ya asentados, posibilitando así el contraste de su apoyo y legitimidad con respecto a los mismos.

Desde un punto de vista empírico, los procesos de ratificación del Derecho Originario demuestran que hay dudas más que razonables sobre el apoyo que el poder constituyente europeo recibe de las soberanías populares de los Estados miembros, lo cual siembra dudas sobre la legitimidad del mismo. Como ejemplo, sirvan los fracasos de ratificación de las modificaciones del Derecho Originario en Francia, Dinamarca e Irlanda. En España, como norma, no participa ni la soberanía popular ni el Tribunal Constitucional a través del control previo de constitucionalidad. El hecho de que la voluntad política actual vaya por primera vez a romper esta triste tradición para la ratificación de la Constitución Europea, debe ser celebrado; pero tal hecho no puede hacernos olvidar que tan esencial principio democrático no puede estar al servicio de la voluntad política, por lo que urge la reforma constitucional.

2.2. La titularidad del poder constituyente

En la Unión, el poder constituyente y el poder constituido residen en una sola sede: los Jefes de Estado y de Gobierno. El Consejo Europeo, a pesar de la constitucionalización de la Convención Europea dentro del poder constituyente, tiene siempre la última palabra. No solamente tiene un papel crucial en la ratificación, a través del papel desempeñado por sus miembros a nivel nacional —que pertenece a la soberanía popular en un contexto de normalidad constitucional— sino que de *iure* es su redactor, a través de la ficción jurídica que representa la Conferencia Intergubernamental, tarea que pertenece a una Asamblea constituyente en un contexto de normalidad constitucional.

¿Qué repercusiones tiene la no diferenciación entre poder constituyente y poderes constituidos? Hurtar a la norma fundamental de una de sus características esenciales, a saber: la supremacía respecto al resto de las fuentes del derecho. En efecto, al ser poder constituido, también el poder constituyente,

(3) COTARELO, Ramón. La Legitimidad. En: *Ciencia Política*. Madrid: McGraw-Hill, 1989, p.13.

salvo que se constitucionalice y se respete un procedimiento cualificado, la distinción entre norma ordinaria y constitucional se diluye y ambas o ninguna tendrán primacía. Cabe aquí preguntarse por la existencia de un procedimiento cualificado tal que rompa o dificulte el monopolio del Consejo Europeo. La respuesta debe ser negativa incluso hoy, pues aunque la Convención Europea gesta la Constitución, es el Consejo Europeo, los Jefes de Estado y Gobierno en una Conferencia Intergubernamental, quien la reforma y aprueba; y también será el Consejo Europeo —esta vez en su dimensión institucional como poder constituido— quien dirigirá su desarrollo.

En segundo lugar, la distinción poder constituyente – poder constituido en la Unión viene lastrada por las conocidas vulneraciones del procedimiento de reforma de los tratados, como demuestran los casos de la reunificación alemana; del fracaso del referéndum sobre el Tratado de Mastrique en Dinamarca; o del fracaso del referéndum sobre el Tratado de Niza en Irlanda [(4)]. Es decir, el procedimiento cualificado, independientemente de la deficiente legitimidad del poder constituyente que lo ejerce, no goza de garantías de desarrollo, por lo que daña la división poder constituyente – poder constituido; y se daña la rigidez y normatividad constitucional europea.

En tercer y último lugar, debe recordarse que los mecanismos de auto-ruptura constitucional, cláusula de flexibilidad según la Constitución (art. I-18), que viene ligada a la existencia de las competencias implícitas, contribuye a difuminar todavía más, si cabe, la distinción poder constituyente – poder constituido. Por todo lo dicho, sin necesidad de echar mano de otros argumentos que apuntalan la conclusión —la resistencia de algunos Tribunales Constitucionales a reconocerla, por ejemplo—, resulta poco riguroso, como hace por primera vez el constituyente (artículo I-6), considerar la Constitución europea *lex* superior de la arquitectura normativa europea: donde no hay poder constituyente no hay constitución *stricto sensu*.

2.3. El proceso constituyente

Siendo basilar la titularidad del poder constituyente en su legitimidad, no es suficiente; el modo en el que se ejerce el mismo es complementario y esencial. Cualquier desarrollo no es válido. Si el poder constituyente ha de tener por objeto la consecución de un sistema constitucional regido por unos principios básicos —democracia, igualdad, libertad, etc.— mal puede ejercerse frente o contra ellos. Un proceso constituyente que se aparte de dichos principios tien-

(4) La fundamentación de la polémica afirmación en MARTÍNEZ SIERRA, José Manuel. La reforma constitucional y el referéndum en Irlanda: a propósito de Niza. *Teoría y realidad constitucional*, n.º 7, 2001, pp. 245-260.

de a repercutir negativamente sobre la legitimidad de su titular y sobre el contenido constitucional: ¿puede surgir una constitución democrática de un poder dictatorial?

Atendiendo a los procesos constitucionales históricos, la doctrina conviene en destacar un elenco de elementos necesarios para considerar un proceso constituyente como democrático, destaco tres:

1) La necesidad de la reforma o creación constitucional y la afirmación inequívoca de un nuevo principio de legitimidad. Un proceso constituyente conlleva un grado de insatisfacción con el sistema preexistente, no es fruto del arbitrio, sino de una necesidad, máxime cuando nos encontramos en las antípodas del momento revolucionario, cuando se postula la reforma de un sistema democrático. Considero que esas razones se dan y se encuadran dentro de lo que convenimos en llamar la globalización-social, los Estados son demasiado pequeños y conservadores para encarar los desafíos globales existentes: un mundo mejor es posible y necesario, y la Unión podría ser un polo de progreso social y humano. De hecho, la integración europea no deja de ser paradigma de la globalización, pero no de la social, sino de la liberal. Con independencia de sus orígenes (búsqueda de la paz, progreso material, etc.), el desarrollo del funcionalismo sectorial ha tenido y tiene como objetivo primordial limitar la normatividad social de las constituciones de los Estados miembros que, no puede olvidarse, surgieron de un poder constituyente nacional, y ortodoxo desde la perspectiva constitucional, que sufrió dos guerras mundiales para demandar e imponer dicha normatividad social.

2) La existencia de unos requisitos mínimos para garantizar la elección de una Asamblea Constituyente y la elaboración en su sede de la Constitución. Sin duda, el establecimiento de un sistema de libertades públicas que permita la concurrencia política libre y plena, tanto en la sociedad como en el sistema de partidos; la promulgación de una normativa electoral que garantice el ejercicio integral de los derechos de sufragio activo y pasivo; la elaboración parlamentaria de la Constitución debe hacerse de cara a la opinión pública. En el caso de la Unión Europea, la cascada se interrumpe desde el principio: no hay Asamblea Constituyente.

3) Ratificación popular en referéndum. En el caso del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, la ratificación, de acuerdo con el principio de autonomía institucional, se deja a los Estados miembros. Las constituciones de los Estados miembros, como es sabido, y

salvo excepciones, en lo relativo al Derecho europeo no activan los mecanismos de ratificación constitucional, sino la de interiorización del Tratado internacional. Por lo demás, pese a la recomendación de la Convención Europea excitando la aplicación del sistema más democrático de ratificación, no todos los Estados se han comprometido con el proceso.

En conclusión, el proceso constituyente europeo no cumple los requisitos mínimos de un proceso constituyente democrático, por ello, el resultante no puede ser una Constitución en sentido estricto.

3 CUESTIONES RELATIVAS AL SISTEMA POLÍTICO

3.1. Introducción

Sentamos en la introducción que una norma fundamental, para tener el marchamo constitucional, debe seguir erigiéndose sobre dos pilares: una Carta de derechos que inspire integralmente el sistema y una fundamentación democrática, tanto en su génesis como en la forma de Estado y régimen político que instituye. Habiendo abordado lo relativo a su génesis y dejando para el último epígrafe lo relativo a la Carta de derechos, nos ocupamos de forma inmediata de algunos aspectos del régimen o sistema político de la Unión, no pudiendo abordar la crucial cuestión de la forma del «Estado europeo».

En el artículo 1 de la Constitución se sentencia que «La presente Constitución (...) nace de los ciudadanos y de los Estados de Europa». Posteriormente, en su artículo I-46, que sienta el principio de la democracia representativa en la Unión, articula esta doble fuente de legitimidad como inspiradora del sistema político: «Los ciudadanos estarán directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo»; «Los Estados miembros estarán representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos». Se establece así un aparente equilibrio entre las dos fuentes de legitimidad de la Unión dentro de su sistema político que otorga a la Unión el marchamo de democracia representativa. Llegados aquí, sabedores de que dicha tesis, válida en un sistema federal cerrado no lo es en una forma de poder tan *sui generis* como la Unión, la asumimos como instrumento de trabajo. Y la asumimos para decir que, incluso desde la lógica europeísta, que no constitucional, el sistema no se basa en un equilibrio, sino en un desequilibrio favorable a los Estados.

3.2. El desequilibrio en el plano político

Como hemos visto en el epígrafe precedente, los Estados son, en primer lugar, los señores de los Tratados, son de *iure* el poder constituyente y el poder de reforma de la Unión Europea. Es cierto que por primera vez en la historia del proceso de integración europea, la Convención Europea fue introducida por la Declaración de Laeken como parte del proceso constituyente europeo. Pero no podemos olvidar que la predicha Declaración, al introducir la Convención Europea en el proceso constituyente europeo, ni podía ni pretendió alterar el monopolio esencial que el Derecho Originario Comunitario otorga a los Jefes de Estado y Gobierno a través de las Conferencias Intergubernamentales, a saber: la toma de decisión final sobre los tratados conformadores del Derecho Originario. Dicho status se mantiene en el Procedimiento de revisión ordinario del artículo IV-403 de la Constitución: por un lado, el Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique; por otro lado, el Consejo Europeo convocará a la Convención, le otorgará su mandato, recibirá de la Convención una mera «recomendación» y, finalmente, determinará el contenido de la reforma a través de la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

En segundo lugar, los Estados son el poder constituido más importante del sistema político de la Unión Europea. Lo son en el plano de la toma de decisiones políticas a través del Consejo Europeo (art. I-21). Pero el Consejo Europeo nunca se ha limitado al plano político y, aunque el Derecho Originario —antes y en la Constitución analizada— estipula simplemente que la Institución dará a la Unión los «impulsos» necesarios para el desarrollo de la Unión y que «definirá» sus orientaciones y prioridades políticas generales, la incidencia real de la Institución es *erga omnes*: desde la iniciativa legislativa de la Comisión —por mediación de las conclusiones de la Presidencia— a la decisión final en sede del Consejo —por mediación de la filiación política nacional entre sus miembros—.

Además, el Consejo Europeo, con el disfraz del «Consejo en su formación de Jefes de Estado y Gobierno» que le otorgó el TUE, ha ido monopolizando progresivamente algunas de las decisiones clave dentro del pilar comunitario, como el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. La Constitución refuerza el papel de la Institución: incluyéndola por primera vez junto con las cuatro instituciones clásicas (art. I-19), creando la figura del Presidente del Consejo Europeo (art. I-22) que, junto con la indiscutible dimensión exterior, tendrá una dimensión negativa interna en el sistema político, al aumentar la intensidad y diversificar los pro-

blemas que hasta la fecha generó la mera cohabitación de Mister PESC con la Comisión, y que han provocado la fusión de la competencias de exteriores en una sola persona.

Además, la Constitución pone en sede del Consejo Europeo prácticamente todas las decisiones cruciales del poder constituido: fija la composición del Parlamento Europeo (art. I-20.2); define las líneas estratégicas de la acción exterior de la Unión que vinculan al Consejo de Asuntos Exteriores (art. I-24.3; art. I-40); adopta por mayoría cualificada una «decisión europea» por la que se establece la lista de formaciones del Consejo no incluidas en la Constitución (art. I-24.4); establece por una «decisión europea» las condiciones del sistema de rotación de la presidencia del Consejo (art. I-24.7); modifica el número de miembros de la Comisión (art. I-26.6); establece el sistema de elección de los miembros de la Comisión (art. I-26.6); nombra en última instancia a la Comisión (I-27.2); por mayoría cualificada, con la aprobación del Presidente de la Comisión, nombra y pone fin al mandato del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión (I-28.1); tiene la llave del paso de la unanimidad a la mayoría cualificada, pues podrá adoptar por unanimidad una decisión europea que establezca que el Consejo se pronuncie por mayoría cualificada en casos distintos de los contemplados en la Parte III (art. I-40); tiene la llave del paso de la política común de seguridad y defensa a la defensa común (art. I-41.2); tiene igualmente el control sobre la suspensión de determinados derechos derivados de la pertenencia a la Unión, en caso de violación grave y persistente de los valores enunciados en el artículo I-2 por parte de un Estado miembro (art. I-59.2); determina las recomendaciones que realiza el Consejo ordinario sobre las orientaciones generales de las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión (art. III-179.2); tiene el control de cierre sobre el mantenimiento de excepciones en el contexto del cumplimiento de sus obligaciones en relación con la realización de la unión económica y monetaria (art. III-198); realiza los exámenes sobre la situación del empleo en la Unión (III-206); mediante decisión europea, amplía las competencias de la Fiscalía Europea (III-274); determina los intereses y objetivos estratégicos de la Unión (III-293); define las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, también respecto de los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa (III-293); nombra al Presidente, el Vicepresidente y los demás miembros del Comité Ejecutivo del Banco Central Europeo (III-382).

No cabe duda de que lo que está residenciado en sede del Consejo Europeo no lo está en sede Parlamentaria. Aunque, ciertamente, el equilibrio no sólo se desenvuelve en el plano de las decisiones políticas, sino también en el estado democrático a través de un sistema de contrapoder, de control y de asunción de responsabilidades políticas. De dichas medidas el Consejo siempre estuvo y

sigue estando exento [5]. El apartado 2 del artículo I-46, que sienta el principio de la democracia representativa en la Unión, establece que el Consejo Europeo y el Consejo «serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos». Si no me falla la memoria, es el primer sistema constitucional en el que un poder constituido no responde ante el Parlamento constituido en el mismo sistema, sino en otro; además, no responde colegiadamente como el poder constituido que es, y en base a cuyas competencias adopta las decisiones objeto de control indefectiblemente, sino que lo hacen sus miembros a título individual. Esto último, que siempre sería un dislate en relación al Consejo, con la Constitución también lo es con relación al Consejo Europeo, dado que no tiene en el consenso su única norma de procedimiento. En fin, sin necesidad de penetrar en el sinsentido constitucional del mecanismo, lo cierto es que la Constitución constitucionaliza el no control de los órganos de representación estatal, convierte en una escenificación sus eventuales comparecencias ante el Parlamento e imposibilita hablar de equilibrio institucional. [6]

3.3. El desequilibrio en el plano legislativo

Pasando página respecto del plano de las decisiones políticas, los Estados también son la piedra angular dentro del complejo poder legislativo de la Unión Europea, a través del Consejo de Ministros y, paradójicamente, gracias a la Constitución, también del Consejo Europeo. En primer lugar, es cierto y trascendente que el procedimiento de codecisión se ha convertido en el procedimiento ordinario, pero no por ello han desaparecido las competencias plenamente reservadas al Consejo. En segundo lugar, no puede olvidarse que quedan bases jurídicas que requieren unanimidad en el Consejo y que se han introducido setenta nuevas bases jurídicas con igual lastre. Como demuestra la experiencia de los Comités de Conciliación y los trílogos, la unanimidad en el Consejo sitúa a un único Estado con el mismo poder formal que todo un Parlamento, al menos de cara al mantenimiento del *status quo* legislativo.

En tercer lugar, la Constitución introduce el fantasma de Ioannina en el plano legislativo. Así cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de ley o de ley marco europea perjudica aspectos fundamentales de su sistema de seguridad social, como su ámbito de aplicación, coste o estructura financiera, o afecta al equilibrio financiero de dicho sistema, podrá solicitar que

(5) En detalle sobre la cuestión véase nuestro trabajo: Del control y la responsabilidad en la Unión Europea. *Revista Universitaria Europea*, n.° 3, 2002, pp. 129-164.

(6) Según el apartado 1 del artículo III-337, «El Consejo Europeo y el Consejo comparecerán ante el Parlamento Europeo en las condiciones fijadas por el Reglamento Interno del Consejo Europeo y por el del Consejo.»

el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento de codecisión (art. III-136.2); lo mismo que puede ocurrir si afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal (III-270 y III-271). Dicha suspensión, si así lo estima el Consejo Europeo, puede suponer un veto definitivo que demande de la Comisión iniciar de nuevo el procedimiento sin que nada pueda hacer el colegislador Parlamento.

En cuarto lugar, el Consejo Europeo también juega el papel cardinal en el plano legislativo dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia, dado que a él corresponde definir las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa (III-258).

3.4. La dimensión política del Parlamento

El desequilibrio que se produce entre el Parlamento y los Consejos, no cierra el círculo. Un aspecto esencial para el Parlamento, aparte sus competencias legislativas y políticas, es la propia naturaleza política de la institución que, sin duda, repercute en la calidad democrática del sistema constitucional. El Parlamento siempre ha sido considerado un «menor político», de ahí que tenga asumido con carácter perenne un papel constituyente, en muchas ocasiones más relevante que el constituido como recuerdan las crisis de las comisiones Santer y Barroso. De ahí que constitucionalmente sea necesario dejar crecer al menor toda vez que el sistema y el órgano han alcanzado la talla y la musculatura adecuada.

La Declaración de Laeken, al plantear los temas del debate constitucional, generó esperanzas en el sentido indicado: «La primera pregunta que hay que plantearse es la de cómo podemos aumentar la legitimidad democrática y la transparencia de las instituciones actuales, una pregunta que se aplica a las tres Instituciones. (…) ¿Debe reforzarse el papel del Parlamento Europeo? ¿Debemos o no ampliar el derecho de codecisión? ¿Debe replantearse el modo en que se eligen los diputados del Parlamento Europeo? ¿Conviene crear una circunscripción electoral europea, o mantener unas circunscripciones electorales establecidas a nivel nacional? ¿Pueden combinarse ambos sistemas?» (7). Pues bien, todos estos temas planteados, salvo el de la codecisión, han sido ignorados en el proceso constituyente que vuelve a dejarlos en manos de los Consejos, principales enemigos del fortalecimiento político del Parlamento y del sistema político de la Unión (I-20; III-330). En conexión con esto último cabe mencionar y criticar que el sistema de partidos europeo quede en el mismo callejón sin sali-

(7) El documento se puede encontrar en la página Europa: http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/ doc151201 _es.htm.

da (III-331). La Constitución, pues, no avanza hacia un sistema político y parlamentario constitucional; [8] y sigue tratando al Parlamento como un menor político. Si de muestra vale un botón, sirva la composición constitucional del Parlamento que no ha fijado su número en base a criterios de operatividad parlamentaria, sino en base al mercadeo del reparto del poder en el Consejo.

Por último, aunque sea una cuestión transversal y no exclusivamente circunscrita a este epígrafe, hemos de destacar que el principio de democracia participativa incluido en la Constitución es un fiasco, otro oasis constitucional, deslumbrador en su enunciado, pero vacío de contenido constitucional. «La redacción de todos los artículos relativos al Principio de democracia participativa utiliza términos deliberadamente vagos (…) que hacen difícil su invocación directa. Tampoco se insertan como derechos individuales en el patrimonio jurídico de los particulares porque no se adscriben al estatuto de ciudadanía de la Unión. Su naturaleza se asemeja a la de los anacrónicos derechos "otorgados" de los administrados. [9]»

4 LA CARTA DE DERECHOS FUNDAMENTALES

4.1. ¿Carta constitucional o Carta instrumental?

La valoración sobre la inclusión de la Carta de Derechos Fundamentales es esencial para establecer una evaluación global sobre la Constitución. La balanza de este juicio vuelve a depender de la elección entre el prisma iusinternacionalista o el constitucionalista, de la dialéctica entre el relativismo funcionalista de la crisálida o la certidumbre del Estado de Derecho integral. Si atendemos brevemente a la recepción europea de los Derechos fundamentales, no tardaremos en constatar que la Constitución pretende ser o aparentar otra cosa.

Los Tratados fundacionales no incluyeron nunca un elenco de derechos ni una referencia a normas internacionales, pese a haber estado presentes en la génesis europea. De hecho, el «Proyecto de Tratado que incluía el Estatuto de la Comunidad Europea» de 1953, [10] incluyó como uno de sus objetivos princi-

(8) En un sentido similar, Paz Andrés Sáez de Santa María afirma: «Hay que concluir que el incremento de poderes del PE no va acompañado de una profundización en los elementos que son imprescindibles para configurar una auténtica cámara de representación popular a nivel europeo, pieza esencial en cualquier proyecto riguroso de constitucionalización». El sistema institucional en la Constitución Europea. En: *El proyecto de nueva Constitución europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, p. 194.

(9) MOREIRO GONZÁLEZ, Carlos J. El principio de democracia participativa en el Proyecto de Tratado de la Constitución Europea, *Cuadernos Europeos de Deusto*, n.º 30, 2004, p. 158.

(10) Dicho Proyecto de Tratado surgió vinculado a la CPE (Comunidad Política Europea) y a la euforia que siguió a la firma del Tratado de Defensa Europeo que promovía la Comunidad Europea de Defensa. Véase sobre el particular ROBERTSON, A. H. The European Political Community, *Bristish Yearbook of International Law,* n.º 29, 1952,p. 383.

pales la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; proponiendo la inclusión del Convenio Europeo de los Derechos Humanos. Pero el mismo, vinculado a la propuesta de Comunidad Política Europea, pereció con ella tras la no ratificación del Tratado de Defensa Europeo y la Comunidad Europea de Defensa (11).

Los tratados fundacionales carecieron, pues, de una Carta de derechos fundamentales. Tal realidad y el cariz eminentemente económico de los mismos fueron los condicionantes históricos del papel protagonista del TJCE en la materia. En un principio, basándose en la literalidad de los tratados, la Corte europea denegó sistemáticamente las peticiones de los actores en demanda del reconocimiento de los derechos fundamentales vigentes en los Estados miembros, considerando que el reconocimiento de aquéllos repercutiría negativamente en la primacía y aplicación homogénea del Derecho comunitario. Sin embargo, como es sabido, la Corte Constitucional italiana y, sobre todo, el Tribunal Constitucional Federal alemán, ejerciendo sus respectivas funciones de garantes de los derechos fundamentales en su territorio, pusieron en tela de juicio la primacía del Derecho europeo, precisamente por la desvinculación de tal normativa respecto de los derechos fundamentales.

Dicha realidad provocaría un cambio de actitud por parte del TJCE que devendría en la construcción de un sistema de protección de los derechos fundamentales sobre la base de los principios generales del Derecho comunes a los sistemas jurídicos de los Estados miembros. Estos principios generales se nutren, en lo referente a derechos humanos, tanto del acervo que supone el Convenio Europeo de Derechos Humanos según la interpretación del Tribunal de Estrasburgo, como de los valores constitucionales reconocidos en las Constituciones de los Estados miembros tal y como han sido reconocidos por los Tribunales Constitucionales (12). La virtualidad de la original solución permitía a los Tribunales Constitucionales dar por buena la existencia del reconocimiento de los derechos fundamentales en la Unión y abstenerse de controlar el Derecho comunitario; y al Tribunal de Luxemburgo tener total libertad para garantizar las servidumbres de un derecho eminentemente económico a costa de la inexistencia de un contenido concreto y un

(11) En detalle sobre el proceso ROBERTSON, A. H. *European Institutions.* Londres: Stevens & Sons, 1966, pp.19-21.

(12) Sobre la configuración de este marco: RODRÍGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos y VALLE GÁLVEZ, Alejandro. El Derecho Comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales Constitucionales nacionales. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 2, 1997, pp. 329-376; WEILER, J .H. H. Editorial: Does the European Union Truly Need a Charter of Rights?, *European Law Journal*, n.º 6, 1995; WEILER, J. H. H. y LOCKHART, N. "Taking Rights Seriously" The European Court and its Fundamental Rights Jurisprudence. *Common Market Law Review*, n.º 51, p. 579 ss; SHACHOR-LANDAU, D. *Reflections on the Two European Courts of Justice*. En: International Law at a Time of Perplexity, Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1989, p. 792 ss; VERDE I ALEA, *Los derechos humanos y las Comunidades Europeas,* Madrid, 1989, pp. 27-55. Véanse también las SSTJCE 4/73, *Nold c. Comisión,* Rec. 1973, pp. 161 ss; 17/74, *Transocean Marine Paint c. Comisión,* ECR 1974, p. 1063.

nivel de protección específico de los derechos fundamentales formalmente reconocidos.

Esta mágica fórmula, tan útil para la preservación del acervo comunitario como poco ortodoxa desde la perspectiva constitucional, fue la asumida por el TUE. Cuando se planteó la formalización constitucional, la mayor preocupación siguió siendo cómo mantener ese equilibrio entre el reconocimiento de derechos abstractos y la inclusión de los mismos en la Constitución; como gráficamente se dijo, se trataba de mostrar los derechos sin destruir la Unión [13], destrucción que vendría por la inclusión de una Carta ortodoxa: generosa en la recepción de derechos y con amplitud de miras en el reconocimiento de su alcance. La imposible cuadratura del círculo se consiguió apartándose de la ortodoxia e incluyendo una Carta en la Constitución, pero limitando profundamente su contenido, aplicabilidad y justiciabilidad.

Pero la Carta incluida en la Constitución, buscando precisamente que la norma sea digna de tal nombre, proclama una serie de derechos que no encuentran un correlato directo en las competencias de la Unión, como por ejemplo el derecho a la vida, el derecho a la integridad física, o los incluidos en el título justicia que son básicamente garantías penales. Por este desajuste entre derechos y competencias se temió que cuando la Constitución entrase en vigor «estos derechos pueden interpretarse como un reconocimiento implícito de las nuevas facultades para la Unión en todas aquellas materias sobre las que se proyectan los derechos fundamentales. [14]» Tal realidad provocó que, junto con el temor derivado de las repercusiones que la formalización de los derechos y su alcance tendría respecto del acervo comunitario, apareciese el referido a las repercusiones de la inclusión de la Carta en el reparto competencial. Esta segunda aprensión contribuyó a que la Convención diseñara unas cláusulas horizontales que tienen la virtualidad de castrar profundamente el despliegue de los derechos en el nuevo sistema constitucional.

Así, de un lado, la inclusión de una Carta de apariencia constitucional era necesaria para alcanzar el salto constitucional de la norma fundamental, con lo que se rechazó una fórmula similar a la del TUE, por ejemplo haciendo desde la Constitución una mención de la Carta de Derechos proclamada en Niza. Pero, de otro lado, el diseño de la Carta y su inclusión no podría ser plena, ortodoxa, integral, so pena de que la fuerza de una Constitución de derechos pusiese contra las cuerdas la Europa de las libertades económicas básicas, o sirviese para federalizar íntegramente el reparto competencial. En consecuencia, se tra-

(13) Parafraseamos a RUBIO LLORENTE, Francisco. Mostrar los derechos sin destruir la Unión. *Revista Española de Derecho Constitucional*, n.º 64, 2002.

(14) BIBLINO CAMPOS, Paloma. Derechos fundamentales y competencias de la Unión: el argumento de Hamilton. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 14, 2003, p. 47.

taba de optar entre una Carta constitucional o una Carta instrumental. La segunda fue la opción adoptada. Tal ha sido el corsé diseñado en las disposiciones que rigen la interpretación y aplicación de la Carta que se ha llegado a afirmar que, respecto de la Carta proclamada en Niza, la Carta constitucional no supone hito alguno en lo que concierne a la protección de los derechos fundamentales (15).

Junto con el corsé de las cláusulas horizontales, reforzando la interdicción que éstas imponen de asunción competencial a través de la Carta, se encuentra el hecho de la inexistencia genérica de bases jurídicas habilitantes en la parte tercera de la Constitución, que permitan al poder constituido desarrollar los derechos contenidos en la Carta. Se ignora, así, que una Carta constitucional de derechos no es solamente un límite negativo al poder, sino también la justificación y legitimación de éste, que debe tender a tomar medidas de desarrollo y plena satisfacción de los derechos. Acompañando la ausencia de cláusulas de aplicabilidad, en la dimensión de la justiciabilidad no se aporta nada desde la perspectiva de la arquitectura jurisdiccional ni desde la perspectiva procedimental, salvo la ya mencionada y futura posibilidad de incorporación de la Unión al CEDH.

Por último, conviene enfatizar que los derechos de la Carta, aparte de estar cortocircuitados por las cláusulas horizontales de la misma, lo están y estarán en la praxis por la propia naturaleza jurídica y configuración de las libertades básicas del mercado común. Libertades que, no podemos olvidarlo, ubicadas en la Parte I de la Constitución, fuera de las limitaciones de la Parte II, han sido encumbradas por el constituyente europeo por encima de los derechos fundamentales clásicos. Por ello, no puede dejar de señalarse que la marcha hacia el Estado de Derecho es gregaria de un modelo económico liberal muy definido y no del Estado Social. La ubicación de los derechos fundamentales en la Constitución y en el sistema no es ni puede ser la de las Constituciones del Estado Social, pues el núcleo duro del mercado único es forzosamente el primer y principal parámetro de aplicabilidad y justiciabilidad.

4.2. El contenido de la Carta

Con independencia de las limitaciones que las cláusulas horizontales de la Carta imponen a todos los derechos recogidos, conviene reflejar algunos aspec-

(15) «Pero si la proclamación de la Carta supone un hito en el proceso de construcción europea, su incorporación al PTC no lo es, o no lo es al menos en la misma medida, en lo que concierne a la protección de los derechos fundamentales.» RODRÍGUEZ, Blanca. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea: acordes y desacuerdos. En: *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa*. Pamplona: Aranzadi. 2004, p. 179.

tos del contenido de la misma; y hacerlo una vez más desde la perspectiva constitucionalista opuesta a la pragmática funcionalista. Esta última entiende que la función de la Carta dentro de la Constitución, en la materia aquí tratada, estaría plenamente cubierta siendo espejo de los derechos reconocidos a lo largo de la historia por la vía pretoriana del Tribunal de Justicia. Sin embargo, creemos que cuando el constituyente europeo, después de 50 años de construcción europea, pretende constitucionalizar una Carta de Derechos Fundamentales lo debe hacer recogiendo los logros históricos que en dicho campo se han realizado durante dicho período.

El hecho de que el constituyente (16) y la doctrina (17) mayoritaria tengan como referente primordial el CEDH, un texto tan longevo como el proyecto de integración europea, no deja de ser sintomático. El hecho de que se considere muy positiva la incorporación de la Unión al CEDH, aspecto abierto en la Constitución, en tanto que garantiza una mejor protección de los ciudadanos en dicha materia, no deja de señalar el limitado contenido y alcance de la Carta estudiada (18). Por lo demás, que se presente como gran logro cada uno de los aspectos en los que la Carta supera al CEDH parece excesivo, atendiendo a los muchos años transcurridos desde que aquella viese la luz y la distinta naturaleza de ambas. El Convenio es un tratado internacional que tenía por objeto aportar un plus garantista a los ciudadanos de los Estados Partes del mismo; de ahí que se limite a derechos consensuados por la partes del Convenio, aquellos en los que los estados consentían una auditoría externa. La Carta, por el contrario, quiere tener una naturaleza constitucional y, por lo tanto, debería haber partido del interés de los sujetos protegidos por la misma y no de la exclusiva voluntad de los Estados Partes, ni de la preservación frente a los derechos esenciales de un acervo comunitario dominado por el *ius economicus*; ni de la preservación del *statu quo* competencial.

El interés de los verdaderos sujetos de toda Carta constitucional de derechos que se precie, pasa por la maximización de los derechos reconocidos en un momento histórico y en un contexto de cultura jurídica propia. No podemos analizar aquí toda la Carta, por ello realizaremos un análisis general de los títulos de la misma que son considerados como los más innovadores y positivos: igualdad, solidaridad y justicia. Dicha consideración entiende que el título ciudadanía simplemente incluye los mismos derechos ya reconocidos en el TUE y

(16) *Declaraciones anexas al Acta final de la Conferencia Intergubernamental y Acta final*, CIG 87/04, ADD 2, Bruselas, 6 de agosto de 2004.

(17) Un ejemplo de referencia exclusiva DÍEZ-PICAZO, Luis María. Glosas a una nueva Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Tribunales de Justicia*, n.º 5, 2001, pp. 24-25.

(18) Con ello no ignoramos las ventajas que también tendría en el plano de la arquitectura jurisdiccional europea la incorporación de la UE al CEDH. Sobre la estructura actual véase ÁVAREZ-OSORIO, Fernando. La Constituciones, Constitución y Convenio: derechos, derechos y derechos. En: *Una Constitución para la Ciudadanía de Europa*. Pamplona: Aranzadi, 2004, espec. pp. 169-177.

en la parte primera de la Constitución; igualmente, que los títulos dignidad y libertades gozan de la ventaja comparativa de recoger los derechos con la dimensión negativa más acuciada.

El Título III de la Parte II de la Constitución contiene, bajo el genérico título de Igualdad, dos tipos de preceptos. De un lado, conformado el núcleo duro del título, las cláusulas horizontales que corporeizan las garantías genéricas de la igualdad, tanto en su dimensión positiva como negativa, respectivamente: artículo II-80: igualdad ante la ley; y artículo II-81: no discriminación; artículo II-83: igualdad entre hombres y mujeres. Por otro lado, encontramos una serie de preceptos verticales, centrados en formas específicas de discriminación y desigualdad, de diversa índole: hombre, mujer, menores, personas mayores, discapacitados. Entre estos segundos podemos encuadrar, aunque adelantando su idiosincrásica naturaleza jurídica, el compromiso de la Unión con el respeto a la diversidad cultural, religiosa y lingüística.

Con independencia de las limitaciones de cada uno de los preceptos contenidos en el Título, es a todos medular el hecho de que el mismo pivote esencialmente entorno a la bidimensionalidad igualdad-discriminación. Pero la igualdad no es solamente un camino inoculado en la norma suprema, es un fin, es decir, el horizonte del legislador que nunca será lo suficientemente presente. No se trata únicamente de garantizar la igualdad de partida entre los sujetos pasivos de la norma, se trata de que la aplicación del principio culmine en igualdad real en tiempo real. Este argumento parte de la base de que, hombres y mujeres, discapacitados y plenamente capaces, etc., no son iguales. Por ello, en las sociedades modernas se considera que, en ocasiones, no basta con diseñar un esquema normativo que garantice la igualdad, sino que es necesario introducir ajustes de *iure* que posibiliten la igualdad de *facto*. Paradigmático ejemplo de la insuficiencia de la igualdad abstracta, dentro y fuera de la Unión, es el acceso de la mujer al trabajo y el desarrollo de la carrera profesional. Sus condicionantes —maternidad, responsabilidades familiares no compartidas, entre otras— demandan más que la igualdad formal.

Las limitaciones del modelo basado en la no discriminación, adoptado por la Carta, han excitado la denominada igualdad sustantiva, que se caracteriza por abandonar la neutralidad aséptica a la que puede llegar aquel modelo. Como ha destacado autorizada doctrina, encierra una pluralidad de acepciones [19]. Ciertamente, la que busca la igualdad de trato *ab initio*, dejando a los sujetos la consecución de la igualdad real. Se trata aquí de identificar los obstáculos con los que cuentan determinados grupos sociales para articular mecanismos que los eliminen o, subsidiariamente, con carácter temporal o estructural —dependiendo de

(19) Seguimos aquí a FREDMAN, S. *Discrimination Law,* Oxford: Claredon Press, 2001, pp. 14 ss.

las previsiones de corrección—, establecer mecanismos compensatorios. Además nos encontraríamos con una corrección más intensa, dirigida a la igualdad de resultados. Conocido mecanismo sería la utilización de la cuota para forzar la presencia de un sector marginado de un ámbito dado. Dicha posibilidad sólo puede encontrarse en resquicios del título estudiado.

Otra forma de superar la miopía de la dialéctica igualdad-discriminación adoptada en la Carta, es la igualdad como diversidad. Desde 1999, y debido a la penúltima reforma del Derecho Originario europeo, la agenda de la igualdad en la UE se amplió considerablemente debido a la inclusión de la base jurídica que hacía competente a la UE para combatir la discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, orientación sexual, religión, etc. Esta circunstancia incrementó en la UE un problema ya común en los ordenamientos más desarrollados y progresistas: la necesidad de articular el respeto a la diversidad. Si reconocemos la posibilidad de enseñanza privada de una determinada confesión y el principio de igualdad a la función docente sin discriminación por razón de la orientación sexual: ¿puede un colegio católico negarse a contratar a un profesor homosexual? Como se ha señalado [(20)], acomodar igualdad y diversidad demanda la inoculación del principio de igualdad en todos los ámbitos competenciales. Dicha realidad tiende a un proceso ostensiblemente más flexible que el desarrollado al amparo de la igualdad sustantiva adoptada en la Carta, pues demanda un objetivo común de igualdad para toda forma de discriminación.

El Título Solidaridad refleja el fracaso del reconocimiento integral de los derechos y estándares consagrados PIDESC. Durante el proceso de elaboración de la Carta, las demandas de la sociedad civil, articulada en movimientos sociales de todo tipo —asociaciones, ONG, sindicatos, etc.—, se centraron muy especialmente en instar el reconocimiento de los principales derechos económicos y sociales. El Consejo Europeo de Colonia, siguiendo las presiones en sentido contrario de organizaciones empresariales, grupos conservadores y gobiernos, marcó un rumbo contrario al reconocimiento integral de los DESC, en concreto considerando que mientras los derechos de libertad, igualdad, proceso y ciudadanía debían ser «contenidos» en la Carta, los económicos y sociales simplemente «debían ser tomados en consideración» [(21)].

La opción finalmente adoptada vuelve a ser salomónica, reconociendo formalmente pero sin reconocer íntegramente los contenidos. Se rechaza la posibilidad de separar los derechos en dos cartas, al uso del CEDH y la Carta Social Europea, dejando los derechos sociales y económicos fuera de la Constitución.

(20) BELL, Mark. The right to equality and Non-discrimination. En: *Economic and Social Rights Under the EU Chapter of Fundamental Rights*. Oxford: Hart Publishing, 2003, pp. 96-97.

(21) Véase sobre el particular PISARELLO, Gerardo y PEDROL, Xavier. *La Constitución furtiva. Por una construcción social y democrática de Europa.* Barcelona: Icaria, 2004, pp. 61 y 62.

Pero la constitucionalización de los derechos sociales no supone el reconocimiento de todos, y cuando los reconoce «lo hace, sencillamente, consagrando sólo los aspectos no prestacionales de los derechos sociales[22]».

En lo relativo al Título Justicia, la crítica global viene por la ausencia de competencias europeas para actualizar los derechos. El Título incluye cuatro preceptos: el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial; el derecho a la presunción de inocencia y derechos de defensa; los principios de legalidad y de proporcionalidad de los delitos y las penas; y el derecho a no ser acusado o condenado penalmente dos veces por el mismo delito. Desde un prisma ortodoxo, el epígrafe «Justicia», dentro de una Carta constitucional de derechos fundamentales, presume contener los relacionados con la administración de justicia, particularmente aquellos que versan sobre la dimensión procesal, con el camino a seguir en la defensa de los derechos sustantivos presuntamente vulnerados al ciudadano. Paradigma de dicho perfil son los contenidos en el artículo II-107: el Derecho a la tutela judicial efectiva o al juez imparcial, el proceso sin dilaciones indebidas, etc. Sin embargo, no dan tal perfil los derechos contenidos en el resto de artículos que otorgan a los ciudadanos garantías genéricas frente al poder coercitivo del poder público, frente al denominado *ius puniendi* del Estado. Dichas garantías no son exclusivamente procesales, tienen una dimensión sustantiva de calado como tradicionalmente han convenido el Derecho constitucional y el Derecho penal. Dicha sustantividad los deriva hacia aspectos penales.

Haciendo ahora abstracción de los problemas de cierre e interpretación que tienen los *totum revolutum* que encierran este y otros títulos de la Carta, éste recoge los derechos del ciudadano frente al *ius puniendi* del poder público corporeizado en el ente UE. Sin embargo, actualmente y en la Constitución, la Unión solamente ostenta un poder sancionador en el ámbito administrativo, que, aunque importante, no es frontal a la institución estudiada. El epicentro del poder coercitivo del Estado, el ámbito penal, no es competencia de la UE, lo que transforma los preceptos en meros adornos, máxime cuando, como hemos visto, las cláusulas horizontales son plenamente contrarias a la federalización competencial, aunque sea por mor del mayor alcance de los derechos fundamentales.

5 CONCLUSIONES

Decir Constitución es decir democracia, participación, derechos y un largo etcétera de elementos vitales en la convivencia moderna. Por ello, la Unión

(22) DÍEZ-PICAZO, Luis María. Glosas a una nueva Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Tribunales de Justicia*, n.º 5, 2001, p. 25.

Europea, que tiene vocación de permanencia y desarrollo, quiere cubrirse del prestigio que otorga la marca Constitución.

La Constitución, que se nos ofrece sugerente, incluye por primera vez, en un esfuerzo por ser digna de tal marca, instituciones nunca antes presentes en el Derecho Originario europeo, como una Carta de Derechos Fundamentales o el Principio de democracia participativa. Pero no basta con recoger una institución en una norma denominada Constitución para que la institución sea constitucional en sentido estricto. El contenido y el continente hacen constitucional a la institución, un único elemento no es suficiente. Igualmente es el cúmulo de elementos e instituciones constitucionales, dotados de su contenido idiosincrásico y recogidos en una norma integradora, la que otorga a esa norma el carácter constitucional.

Los elementos e instituciones analizados en el presente estudio no hacen a la Constitución Europea digna de tal nombre, de ahí que aboguemos por denominar a la norma tratado y porque sea reformado en profundidad antes de los 50 años vaticinados por Valéry Giscard d' Estaing.

El Estado de Bienestar en la Constitución europea

Rafael Muñoz de Bustillo Llorente

Universidad de Salamanca

Sumario

1. Introducción. **2.** La política social en el tratado de la UE. **3.** El Estado de Bienestar en la Constitución europea. **4.** Reflexión final: la política social en el contexto de la ampliación.

RESUMEN

Estas páginas tienen por objeto reflexionar sobre el rol que el proceso de integración europeo ha tenido en la construcción del Estado de Bienestar en el viejo continente, y analizar el papel que éste tiene en la futura Constitución Europea. Para ello, en una primera sección se repasará cuál ha sido la perspectiva comunitaria dominante en materia de política social e integración económica, y la forma en la que tal perspectiva se ha reflejado en los sucesivos tratados de la Unión. Posteriormente, se estudiará hasta qué punto la Constitución Europea supone una nueva fase en materia de política social. Por último, se analizará en qué medida las nuevas condiciones internas —ampliación— y externas —globalización— de la UE pueden afectar a los compromisos comunitarios y nacionales con el mantenimiento del modelo social europeo.

ABSTRACT

This paper reflects on the role played by the process of European Integration in the construction and evolution of the Welfare States in the «Old Continent». In order to do so, first we review the European Community perspective in relation to social policy and economic integration, and

the way that perspective has been integrated in the successive European treaties. Afterwards, we analyze to what extend the European Constitution sets a new stage in social policy issues. Last, we comment on whether the new, internal (the incorporation of the new member states), and external (globalization) circumstances faced by the EU might have an impact on the national and EU compromise with the so called European Social Model.

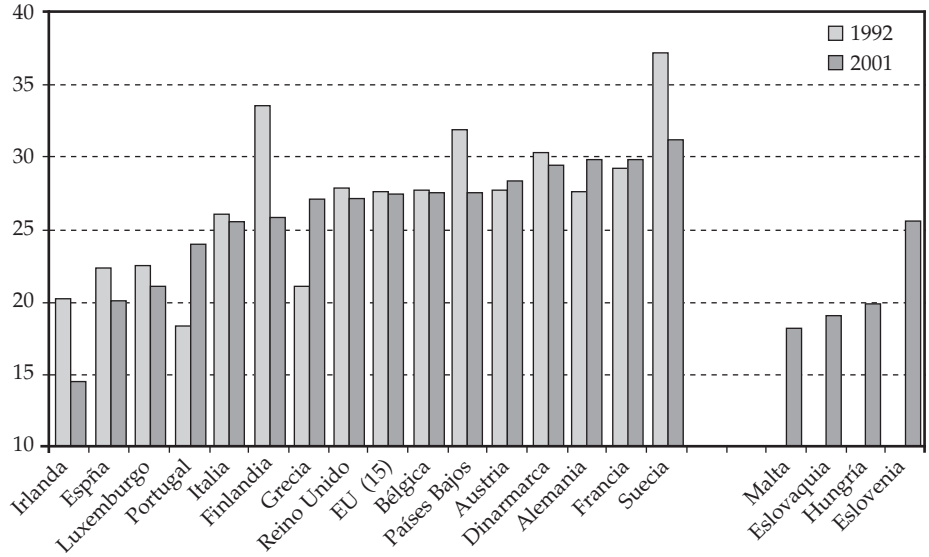
1 INTRODUCCIÓN

La antigua Unión Europea de 15 miembros comprendía territorios de muy distintos niveles de desarrollo económico, herencias culturales e históricas y orientaciones de política económica. Así y todo, esos quince distintos Estados miembros, con todas sus diferencias, comparten una visión —en el sentido de proyecto social— del papel del sector público como agente de mitigación de riesgos: de desempleo, de enfermedad, de pobreza en la vejez. Esta visión explica un compromiso de los respectivos sectores públicos en estos y otros campos de protección social, reflejado en el peso que la política social tiene en el PIB, que para el conjunto de la UE (15) alcanzaba en 2001 el 27,5 %. Este hecho nos permite hablar de la existencia de un *modelo social europeo*, que diferenciaría a la UE del otro gran poder económico del mundo, los Estados Unidos, con una retórica y una praxis de menor compromiso público en materia de protección social y mayor protagonismo del mercado, las decisiones individuales, la herencia y la suerte.

Hablar de un modelo social europeo, sin embargo, no significa olvidarse de la existencia de una fuerte diferencia entre los Estados miembros, con compromisos presupuestarios en materia de política social que van, sin necesidad de considerar a los nuevos socios, como se puede ver en el gráfico 1, del 31 % de Suecia, a menos del 15 % de Irlanda, o el 20 % de nuestro país(1). De forma que, a diferencia de otros campos de política económica como pueda ser la política monetaria o la política agrícola, en lo que respecta a la política social difícilmente se puede achacar al proceso de construcción europea la construcción de ese *modelo social* al que hemos hecho referencia, como no sea la creación de un estado de opinión favorable a su mantenimiento y profundización como señal inequívoca del proceso de construcción de una identidad europea, algo que, en todo caso, no deberíamos minusvalorar en estos tiempos de ataque a la viabilidad del Estado de Bienestar.

(1) El bajo nivel de Irlanda se explica en gran parte por el fuerte crecimiento del PIB experimentado por este país en las últimas dos décadas que ha hecho que Irlanda pase de ser uno de los países con menor renta *per cápita* de la UE —y beneficiario, por ello, del Fondo de Cohesión— a ser el país más rico de la UE (25) después de Luxemburgo, con un PIB pc en paridad de poder adquisitivo en el año 2003 de 132 –UE (25) = 100— frente a 97 en España, por ejemplo. De hecho, en gasto social por persona en PPA Irlanda se encuentra al mismo nivel que España y algo por encima del de Portugal.

Gráfico 1. Gasto social como porcentaje del PIB, 1992 y 2001.



FUENTE: Eurostat (2004), Social Protection in Focus 3-6/2004

Estas páginas tienen por objeto reflexionar sobre la función que el proceso de integración europeo ha tenido en la construcción del Estado de Bienestar en el viejo continente, y analizar el papel que éste tiene en la futura Constitución Europea(2). Un análisis que se realizará desde la perspectiva de la última ampliación y en el contexto de una creciente inmersión de las economías europeas en la economía mundial. Para ello, en una primera sección se repasará cuál ha sido la perspectiva comunitaria dominante en materia de política social e integración económica, y la forma en la que tal perspectiva se ha reflejado en los sucesivos tratados de la Unión. Posteriormente, se estudiará hasta qué punto la Constitución Europea supone una nueva fase en materia de política social. Por último, se analizará en qué medida las nuevas condiciones internas —ampliación— y externas —globalización— de la UE pueden afectar a los compromisos comunitarios y nacionales con el mantenimiento del modelo social europeo.

2 LA POLÍTICA SOCIAL EN EL TRATADO DE LA UE

El Tratado constitutivo de la UE plantea una doble vía justificativa de la intervención comunitaria en materia de política social. El primer respaldo lo encon-

(2) La denominación jurídica correcta es *proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.* Si bien en estas páginas se ha optado por utilizar la expresión más difundida de Constitución Europea.

tramos en el artículo 2 del Tratado, TCE, cuando señala que «la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4 (...) un alto nivel de empleo y protección social, igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionario, un alto nivel de competitividad y convergencia de los resultados económicos (...) la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los estados miembros». Mientras en el artículo 3 se hace referencia a «j) la política en el ámbito social que incluya un Fondo Social Europeo, k) el fortalecimiento de la cohesión económica y social». Artículos en donde el objetivo de alto nivel de protección social y la cohesión económica y social aparecen como fines en sí mismos que justifican la puesta en marcha de acciones comunitarias que faciliten su consecución.

La segunda vía de intervención en política social, de naturaleza indirecta, tiene que ver con la potestad que el Tratado de Roma, en su artículo 100, otorgaba al Consejo para adoptar «las directivas necesarias para la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros que incidan directamente en el establecimiento o funcionamiento del mercado común». Ya que en la medida en que la legislación social pueda afectar a las condiciones de producción de las empresas, y por lo tanto a sus costes, cabe plantear la necesidad de un mínimo de homogeneización de los niveles de protección social para impedir que ésta se utilice como mecanismo para obtener ganancias de competitividad.

Cuando se estudia la evolución de la política social comunitaria, desde las discusiones existentes con anterioridad a la creación de la CE, hasta la actualidad, sorprende comprobar cómo el debate teórico subyacente a la misma ha cambiado muy poco con respecto a los primeros planteamientos realizados. En términos genéricos se puede decir que existen dos posiciones enfrentadas, entre aquellos que consideran que es necesario proceder a homogeneizar los salarios y prestaciones sociales antes de avanzar en la integración económica, ya que de no ser así se podrían producir episodios de competencia «desleal» —*dumping social*— por parte de aquellos países con unos estándares laborales y sociales más bajos; y los que defienden que tales diferencias, que obedecerían fundamentalmente, en su opinión, a diferencias en productividad y preferencias, se reducirán por sí solas gracias al aumento del comercio; esto es, confían en que se producirá una convergencia social espontánea. Esta última posición, llamémosla optimista, avalada por tres informes publicados en 1956[3], fue la que se

(3) Nos referimos al informe del Comité de Trabajo de la OECE —antecesora de la OCDE— dirigido por Albert Depéreé, al llamado Informe Ohlin, producido por el célebre economista sueco para la OIT, y por último al Informe Spaak, relacionado con los trabajos preparatorios de la Conferencia de Messina, previa a la fundación de la CE.

incorporó en el Tratado de Roma, en donde las referencias a problemas derivados de la existencia de distintos estándares laborales son muy limitadas, y en cualquier caso su eliminación está sujeta a que tales diferencias puedan causar distorsiones importantes en el comercio, y a su aprobación por unanimidad. Así, de este modo habrá que esperar a la aprobación del Tratado de Ámsterdam en 1997, que entraría en vigor en mayo de 1999, para encontrar un cambio de posición comunitaria. Nos referimos al art. 136 donde se señala que la consecución de una protección adecuada será fruto tanto «del funcionamiento del mercado común, que favorecerá la armonización de los sistemas sociales, como de los procedimientos previstos en el presente tratado». Esto es, para que la Comunidad adopte una posición de síntesis entre las dos posturas antes planteadas (convergencia social espontánea ex post *versus* homogenización ex ante).

De hecho, las únicas áreas en donde explícitamente se hace referencia a la obligatoriedad de armonización(4) en el Tratado de Roma son en la igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos para un mismo trabajo (art. 119) y en el régimen de vacaciones retribuidas (art. 120), donde el Tratado se limita a señalar que los países miembros «procurarán mantener la equivalencia existente entre los regímenes de vacaciones retribuidas»(5). Siendo en los dos casos Francia el país que presionó para la incorporación de estas referencias concretas de armonización(6).

El período inmediatamente posterior a la firma del Tratado de Roma hasta la primera ampliación (1958-1973) ha sido denominado por algunos autores (MOSLEY, 1990) el período del «olvido» en lo que a política social se refiere. Tal es así que incluso en aquellos temas, como la igualdad de remuneración, en los que se tendrían que haber tomado medidas en los primeros años de vigencia del Tratado, las decisiones se pospusieron por desacuerdo entre los países miembros sobre la obligatoriedad de su cumplimiento. De forma que habrá que esperar hasta 1975 para ver aprobada la primera directiva al respecto. Un «olvido» que, según SAPIR (1995), obedecería tanto a la relativa homogeneidad de las políticas sociales practicadas por los seis estados fundadores, como al buen funcionamiento de la economía, con una tasa de desempleo medio para la Comunidad que se mantuvo por debajo del 4 % durante todo el período. Por

(4) Ya que el artículo 117 señala la necesidad de mejorar las condiciones de trabajo con la finalidad de hacer posible su armonización mientras se mantiene su mejora, y como tal es tan sólo una declaración de intenciones, mientras que el artículo 118 que señala que la Comisión tendrá entre sus funciones la de promover la cooperación en materia de política social entre los estados miembros, pero sin dotar a esta institución de ningún mecanismo para hacer operativa esa competencia.

(5) Estos artículos se corresponden con el 141 y 142 del TCE vigente en la actualidad.

(6) En el caso de la igualdad de retribuciones, la presión francesa obedecía al hecho de que este país era uno de los pocos países europeos que había ratificado el Convenio de Remuneración Equitativa de 1951, lo que le situaba en una posición competitiva desventajosa en sectores como el textil, con una fuerte presencia de mano de obra femenina. Curiosamente este artículo se mantiene en la Constitución.

último, la existencia de unas diferencias en costes laborales entre los países miembros relativamente estrechas, y en cualquier caso convergentes, explicarían también este «olvido» (Muñoz de Bustillo y Bonete, 2002).

Con la puesta en marcha en 1974 del *Programa de Acción Social* se inaugura una segunda etapa de progresiva implicación comunitaria en materia de política social, que se refleja en la conversión del Fondo Social Europeo en 1988 en un instrumento de apoyo a la política de desarrollo regional reformada. En esta línea de lento refuerzo de la intervención comunitaria en materia social, el Acta Única Europea añade dos artículos de contenido social al Tratado Constitutivo de la CE, el 118A, sobre seguridad e higiene en el trabajo y el 118B sobre la conveniencia de desarrollar un diálogo social de ámbito europeo entre trabajadores y empresarios. Si bien la propuesta de homogeneización de la legislación en materia de seguridad e higiene recogida en el artículo 118A, incorpora la cautela de que en el supuesto de así hacerlo habrá que evitar perjudicar administrativa, financiera o legalmente a las PYME, perdiendo así gran parte de su relevancia práctica. Casi simultáneamente, el debate sobre la dimensión social del mercado único produjo en 1988 un documento que bajo el título *La Dimensión Social del Mercado Interno* recogía por primera vez la opinión de que «no se puede dejar que la zona libre de fronteras (...) se desarrolle por sí sola sin realizar una gestión adecuada del proceso de cambio, en pocas palabras, sin la correspondiente regulación económica y social. Por lo tanto, se deben establecer mecanismos dinámicos para asegurar la armonización y convergencia de las fuerzas económicas y sociales». Se rechazaba, así, tanto la opción en favor de una descentralización absoluta en estos temas, como la opción en favor de una regulación excesiva y centralizada, proponiendo alternativamente la creación de un área de relaciones laborales comunitarias. A raíz de los trabajos recogidos en el documento sobre la Dimensión Social del Mercado Interno, la Comisión propuso a los estados miembros la aprobación de una *Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*, la llamada Carta Social que, en palabras del Comisario Vasso Papandreu (1990), recogiera el compromiso comunitario de establecer un modelo social europeo, que garantizara que la búsqueda de mayor competitividad y eficiencia se realizara sin impedir el logro de avances igualmente significativos en la esfera social. Carta finalmente suscrita por todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido, que no quiso limitar su capacidad de acción en este campo ni siquiera por la firma de un documento meramente testimonial y sin eficacia jurídica. Como ya se ha señalado, el Tratado de Ámsterdam supone, por ahora, la culminación de ese proceso de paulatino reconocimiento de la necesidad de un mayor compromiso comunitario en la defensa del modelo social europeo, al incorporar de forma expresa la adhesión de los estados miembros a los derechos sociales funda-

mentales tal y como se recogen en la Carta Social de 1989 (y la Carta Social Europea del Consejo de Europa de 1961), si bien hay que señalar que con esta mención expresa no se altera la naturaleza meramente testimonial de la misma, con lo que ésta continúa careciendo de fuerza jurídica. Simultáneamente, el nuevo artículo 136 plantea como objetivo la consecución de «una protección social adecuada», aunque sin entrar a definir que se entiende por tal(7).

Asimismo, el Tratado de Ámsterdam señala, en su artículo 137, que la «Comunidad apoyará y complementará la acción de los Estados miembros» en toda una serie de campos de política social incluyendo condiciones de trabajo, igualdad laboral entre hombres y mujeres (8), etc., para lo cual «el Consejo podrá adoptar, mediante directivas, las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente». Sin embargo, ese papel aseguramiento de un «suelo social», al igual que el objetivo de «protección adecuada» al que nos referíamos más arriba, se somete a la doble restricción de no entrar en conflicto con la «diversidad de prácticas nacionales, en particular en el ámbito de las relaciones contractuales» y «mantener la competitividad de la economía» (art. 136). Mereciendo una mención especial, al igual que ocurriera en el Tratado de Maastricht, la cautela de que tales directivas deben evitar gravar las actuaciones de las PYME (art. 137). Por otra parte, se mantiene el requisito de unanimidad en muchos de los campos de actuación de política social como los relacionados con seguridad social y protección de los trabajadores, protección de los trabajadores en caso de rescisión laboral, temas relacionados con la representación de los trabajadores, etc. Con lo que se reduce todavía más el alcance de las reformas introducidas en el antiguo Título VIII (ahora Título XI) dedicado a la política social. Por último, el Tratado de Ámsterdam, en consonancia con el tradicional objetivo comunitario de potenciar el diálogo social, amplía el papel de los interlocutores sociales reconociéndoles mayores posibilidades de participación en el proceso de decisión comunitaria.

En otro orden de cosas, el Tratado incorpora un nuevo capítulo sobre empleo, en donde se opta por una nueva forma de intervención «light», conocida como método abierto de cooperación, a utilizar en aquellos campos en donde la UE no tiene competencias concretas. La coordinación abierta se caracteriza por: 1) la UE define las directrices de actuación que han de seguir los

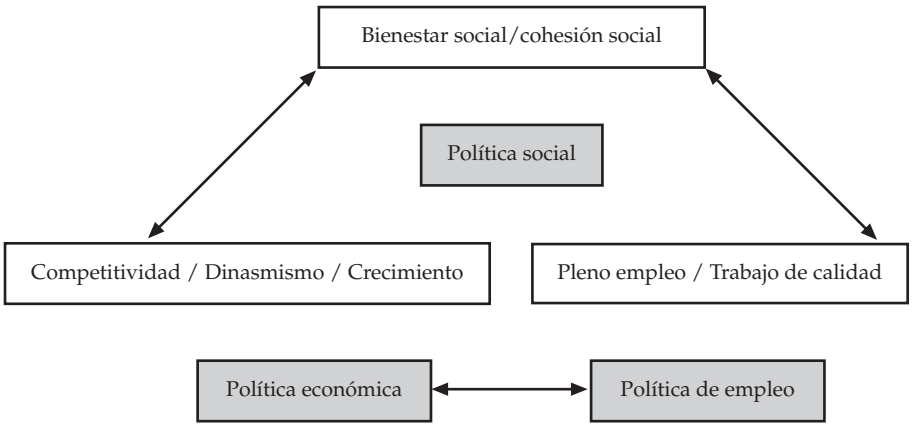
(7) Como señala el grupo de expertos sobre derechos fundamentales encargado de la redacción del informe *Affirming Fundamental Rights in the European Union* (1.999), el Tratado de Ámsterdam puede que no haya conducido al reconocimiento de derechos fundamentales específicos, pero, sin embargo, ha supuesto un paso importante hacia el reconocimiento del principio de protección de los mismos por parte de la UE. Así, en vez de plantear un listado de derechos fundamentales, el Tratado establece procedimientos para asegurar su protección. Por ejemplo, el art. 13 otorga poderes al Consejo para combatir la discriminación, dando la oportunidad a la Comunidad de desarrollar políticas tendentes a prevenir la discriminación y poderes para suspender a un Estado miembro en caso de incumplimiento grave y persistente de tales principios (art. 6).

(8) Permitiéndose expresamente la discriminación positiva (art. 141).

Estados miembros con respecto a una cuestión, primero el empleo y más tarde la lucha contra la exclusión, así como un calendario determinado, 2) se establecen unos indicadores que permitan realizar un seguimiento objetivo de los avances en la materia, 3) los distintos Estados miembros diseñan planes adaptados a la realidad de cada país para alcanzar los objetivos aprobados por la UE. Unos planes que son sometidos a evaluación ex-ante y ex-post por parte del Consejo.

Este proceso de progresiva implicación comunitaria en las cuestiones de política social va de la mano de la constatación, reflejada en toda una serie de recientes pronunciamientos de la Comisión Europea, de la existencia de una relación estrecha entre la calidad de la política social, el funcionamiento del mercado de trabajo y la competitividad de la economía. En los términos elegidos por la Comisión al presentar la Agenda de política social 2000-2005: «En el futuro, la modernización del modelo social europeo, mediante la inversión en las personas y de la construcción de un Estado de bienestar activo, será crucial para mantener los valores sociales europeos de solidaridad y justicia mejorando al mismo tiempo los resultados económicos». Una relación que se puede representar, siguiendo la propuesta de la Comisión, mediante el gráfico 2, al modo de un triángulo donde política social, política económica (fundamentalmente macroeconómica) y política de empleo formarían los tres ángulos, resaltando la importancia de los tres ámbitos de actuación y la necesidad de contemplar sus conexiones a la hora de diseñar las actuaciones comunitarias. Si bien, como señala el Presidente del Parlamento Europeo, este triángulo distaría mucho de ser equilátero[9]:

Gráfico 2.



(9) «Perspectivas de la Europa Social después de la ampliación», Conferencia de Joseph Borrell Fontelles pronunciada en los Cursos de Verano de la UPV en San Sebastián. La Europa Social después de la ampliación (3/9/2004). www.europarl.eu.int/president/speeches/es/sp002.html.

3 EL ESTADO DE BIENESTAR EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

Hasta ahora hemos podido ver cómo la construcción europea se ha realizado al margen de la definición de un modelo social europeo, de forma que la existencia de un modelo social europeo con características que lo diferencian de otras formas de economía de mercado, como la estadounidense o la japonesa, obedecería más bien a la identificación individual de los distintos Estados miembros con los principios del Estado de Bienestar, que a la existencia de una política comunitaria decidida en este campo. Obviamente, ello no implica que la UE haya tenido una posición beligerante con respecto al Estado de Bienestar, todo lo contrario. La UE ha asumido ese modelo social europeo como algo suyo, procediendo a su defensa en múltiples ocasiones, pero sin que de ello se derive una implicación al nivel de otras políticas como la agrícola, la comercial, la monetaria o la macroeconómica: ni hay competencia exclusiva, ni hay reglas que cumplir, tan sólo actuaciones puntuales y declaraciones solemnes(10). ¿Hasta qué punto supone la Constitución Europea un cambio de situación?

En primer lugar, la Constitución Europea incorpora a su articulado la *Carta Social* que tantos esfuerzos y tiempo llevó hasta ser ratificada por la totalidad de los Estados Miembros en 1997. De este modo, se reconoce, entre otros derechos, el derecho a la educación (art. 2.14), al trabajo (art. 2.15), a la igualdad entre hombres y mujeres (art. 2.23), a la información y consulta de los trabajadores en la empresa (art. 2.27), a la protección en caso de despido injustificado (art. 2.30), a la Seguridad Social (art. 2.34) y a la protección de la salud (art. 2.35). Si bien, en todos los casos se incorpora la cautela de que la plasmación concreta de los mismos se hará de «conformidad con el Derecho de la Unión y con las legislaciones y prácticas nacionales», lo que en área en donde el derecho comunitario es secundario con respecto al de los Estados miembros supone en la práctica subordinar el ejercicio efectivo de tales derechos a la fórmula concreta seguida en cada país. De esta manera, la inclusión de la Carta Social en la Constitución no altera su carácter de compromiso testimonial, sin repercusiones prácticas inmediatas, aunque lo eleve de rango. Me atrevo a decir que ello explica su inclusión, ya que de otra manera las resistencias por parte de algunos países habrían sido mucho mayores.

En lo que se refiere a la importancia otorgada a la política social vis a vis con la política económica y monetaria, no se puede decir que haya habido grandes

(10) Obviamente, el hecho de que la implicación presupuestaria y normativa de la comunidad en este campo sea secundaria, no le resta importancia en aquellos aspectos en donde se manifiesta. Así, las distintas directivas en materia de jornada máxima laboral, seguridad e higiene, homologación social del trabajo a tiempo parcial, etc., han tenido consecuencias importantes de bienestar social, sin que por ello dejen de ser marginales en el conjunto de la política social de cada país.

cambios. Así, mientras que a ésta última se dedica un capítulo, el segundo, y 33 artículos, el conjunto de otras políticas (nominalmente políticas en otras áreas específicas), capítulo tercero, que incluye empleo, política social y cohesión económica y social, consta tan sólo de 21 artículos, en algo menos de la mitad de páginas. Cierto es, sin embargo, que la mera contabilidad de páginas o artículos si bien puede ser indicativo de la importancia concedida a un asunto, no es sustituta de un examen más detallado sobre el calado de su contenido. Veámoslo a continuación.

La Constitución reconoce como objetivo la promoción del empleo y la mejora de las condiciones de vida y trabajo, expresando el deseo de hacer compatible la armonización de los sistemas sociales con su mejora, reconociendo que para ello junto con el normal funcionamiento del mercado interno —la vía espontánea de convergencia social— también será necesario la acción regulatoria en distintos ámbitos de la UE (art. 3.103, párrafo 3.º). Si bien, como es habitual en todos los textos legislativos comunitarios en donde se hace referencia a la necesidad de mantener y mejorar el modelo social europeo, poco antes se indica la necesidad de tener en cuenta en este proceso las diversas prácticas nacionales, en especial en el campo de las relaciones contractuales, y la necesidad de mantener la competitividad de la economía. Para ello el artículo 104 señala que la Unión apoyará y complementará las actividades de los Estados miembros en los principales campos de la política social, desde la salud laboral y las condiciones de trabajo a la seguridad social o la lucha contra la exclusión. Para ello se propone actuar por dos vías complementarias:

- Mediante iniciativas (incluyendo el desarrollo de legislación comunitaria o leyes marco) que incentiven la cooperación entre los Estados miembros en la materia, mejorando la información y promoviendo enfoques innovadores, así como mediante la evaluación de las experiencias en política social.

- En algunos campos concretos, incluyendo condiciones de trabajo, seguridad social, protección al desempleo, información a los trabajadores, las leyes marco europeas podrán establecer unos requisitos mínimos para su aplicación progresiva, teniendo en cuenta las condiciones y requisitos técnicos de cada país.

Si bien el mismo artículo recoge dos cautelas que vacían en gran parte de contenido lo señalado más arriba: 1) se excluye explícitamente de las iniciativas comunitarias cualquier tipo de armonización legislativa en materia de política social, 2) a la hora de establecer requisitos mínimos se evitará imponer restricciones administrativas, financieras o legales que puedan dificultar la creación y

desarrollo de PYME, una cautela habitual, como hemos visto en otros textos comunitarios relativos a la política social y que limita en gran manera las posibilidades de avanzar en este campo, 3) la legislación europea no podrá limitar el derecho de los Estados miembros de definir los principios fundamentales de sus sistemas de seguridad social. En todo caso, se mantiene la necesidad de unanimidad en sus aspectos esenciales.

En definitiva, aunque se plantea la posibilidad de armonización social, las restricciones para alcanzarla son tales, que ésta no va más allá de una opción teóricamente posible, pero difícilmente alcanzable, en especial en el marco de una Europa ampliada. De lo anterior se deduce que la Constitución no supone grandes cambios con respecto a la situación pre-constituyente en lo que se refiere a la política social. En definitiva, la UE queda muy lejos de convertirse en institución decisoria en materia de política social, reservándose más bien un perfil bajo en esta área, centrado en la realización de estudios y evaluación, y punto de encuentro y de debate en cuestiones sociales. Algo que, por otra parte, ya era antes de la Constitución, como demuestra la extensión del Método de Coordinación Abierta a la lucha contra la exclusión social aprobada en el Consejo de Asuntos Sociales de diciembre de 2001, o el compromiso de publicar anualmente un informe —elaborado por la Comisión— sobre la situación social de la UE con respecto a los objetivos recogidos en el artículo 136 del TUE (protección social adecuada…)[11].

4 REFLEXIÓN FINAL: LA POLÍTICA SOCIAL EN EL CONTEXTO DE LA AMPLIACIÓN

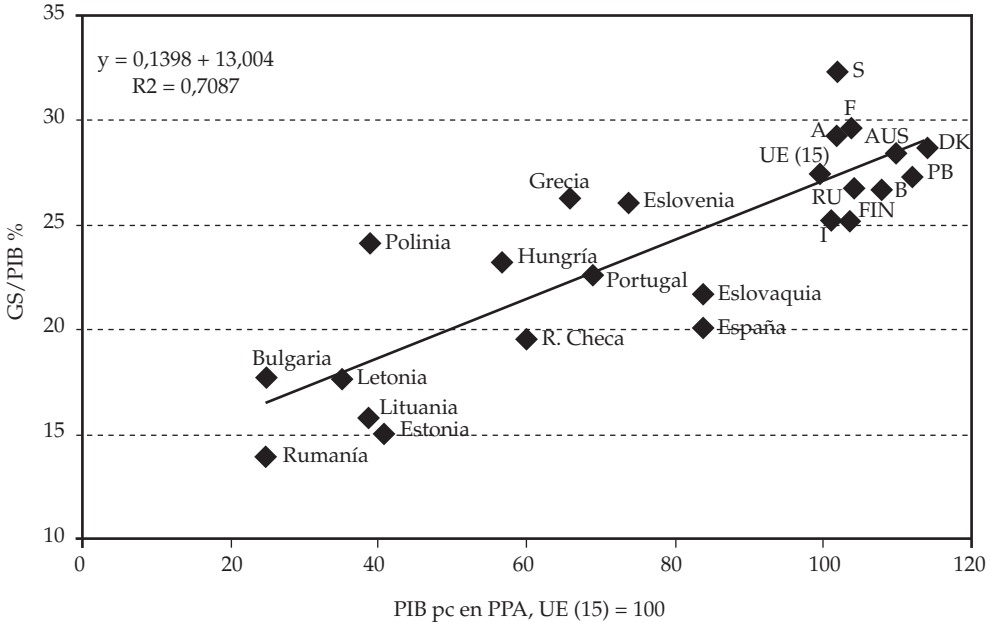
En conclusión, del análisis del texto de la futura constitución europea no se deduce ningún cambio significativo con respecto a la situación recogida en el Tratado de Ámsterdam en materia de política social. El Estado de Bienestar europeo sigue siendo un Estado de Bienestar de los Estados miembros de la UE y no de la UE. Obviamente, la Carta Magna suscribe los principios sobre los que se basan los Estados de Bienestar, pero asumiendo un papel claramente secundario: estudio, evaluación, coordinación,….

En este contexto, la reciente ampliación de la UE a veinticinco países supone un cambio importante de la situación existente hasta el momento, en la medida en que entran países con Estados de Bienestar sensiblemente menos desarrollados. Si bien, como se puede apreciar en el gráfico 3, la diferencia res-

(11) El cuarto y último informe disponible correspondiente a 2003 se puede encontrar en inglés en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/SSR2003_en.pdf, y un resumen en castellano en: http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_situation/docs/SSR2003_brief_es.pdf.

ponde fundamentalmente a su bajo nivel de renta, y no a una orientación de su política económica especialmente beligerante con la protección social, poniendo de manifiesto la relativa generosidad de algunos sistemas de protección social como los de Polonia o Hungría o Eslovenia. De hecho, si interpretamos la distancia entre el punto correspondiente a cada país y la función ajustada en términos de la existencia de un esfuerzo mayor o menor (según esté por encima o por debajo) en política social de lo que correspondería a cada país dado su nivel de renta per capita, España aparece como el país con una mayor distancia (por defecto) y Polonia el país con mayor distancia (por exceso).

Gráfico 3. Esfuerzo social y PIB pc (PPA), -UE(15)=100-



FUENTE: *New Cronos Database* y elaboración propia.

En todo caso, sus menores niveles de renta *per cápita*, hacen que las cargas sociales existentes en estos países sean muy inferiores a las vigentes en el resto de la UE. Este hecho, junto con la enorme diferencia salarial existente entre nuevos y viejos socios[12] y la menor imposición del capital ha hecho renacer de sus cenizas el debate sobre el peligro de deslocalización sistemática de empresas de la UE (15) atraídas por los menores costes (sociales, laborales e impositivos) de los países del Este europeo. Un peligro que, sin duda, actuará como otro ele-

(12) A principios de 2004, el salario mínimo de Bulgaria era de 61 €/mes, frente a los 537 € de España, los 1.083 € del Reino Unido o los 1.265 € de los Países Bajos (Eurostat, Statistics in Focus, Population and Social Conditions, 10/2004, p. 2).

mento de freno a los procesos de profundización del Estado de Bienestar, en un momento en el que éstos ya estaban dañados por la fuerte ofensiva neoconservadora y por el impacto de la globalización. Entraríamos así en una nueva etapa nada favorable para la profundización del rol comunitario en materia de política social, no pareciendo que la Constitución Europea vaya a actuar como revulsivo para alterar ese rumbo de perfil bajo que en materia social ha tenido la UE desde la firma del Tratado de Roma. Como contrapunto señalar que en la medida en que los nuevos socios sean capaces de utilizar su nueva situación en la UE para acelerar su convergencia con los niveles de renta de la Vieja Europa, sería de esperar que junto a la convergencia en PIB se produzca una convergencia social y salarial desapareciendo en un futuro más o menos próximo, por tanto, gran parte de las amenazas de deslocalización existentes en la actualidad.

La economía y el empleo desde la Constitución europea

José Marí Zufiaur

CES

Sumario

1. Europa económica, Europa Social. **2.** Ejes de la construcción europea. **3.** El desequilibrio social y económico en materia de integración. **4.** Los resultados de la construcción económica. **5.** Los retos de la construcción social. **6.** Referencias bibliográficas.

RESUMEN

El inicio de la construcción europea tuvo un marcado carácter económico. Se planteó la búsqueda de un gran mercado como un medio para una futura integración social. Sin embargo, ésta no parece llegar y, sin embargo, es el mercado el que avanza dando grandes pasos, el más notable la moneda única. Las políticas monetarias, de competencia presupuestaria están centralizadas, sin embargo, la social sigue estando en manos de los estados miembros. En esta situación la Constitución Europea está asegurando que no hay retrocesos en los avances económicos y facilita, o al menos permite, la posibilidad de avances sociales.

ABSTRACT

The birth of European construction was originally clearly economic. The idea was to build a major market as a means of future social integration. However, this appears not to have materialised, and it is the market which is making leaps and bounds, most notably with the single currency. Monetary policy, competition laws and budget strategies are centralised, yet social

policy is still in the hands of individual member states. Against this background, the European Constitution ensures consolidation of the economic development, and paves the way, or at least allows, for the possibility of social advancement.

1 EUROPA ECONÓMICA, EUROPA SOCIAL

Habiendo sido en el principio la construcción europea un proyecto político —consolidar una paz duradera entre los países europeos— el método elegido para lograrlo fue el de integrar sus economías. Vinculando sus intereses materiales y abriendo sus mercados era como se pretendía unir los destinos de sus pueblos. Los padres fundadores de la entonces denominada Comunidad Económica Europea creían en el comercio como un instrumento tanto para impulsar el intercambio de bienes, capitales y servicios, como para acercar a las personas. En su concepción original, se entendía que el progreso de las personas habría de producirse como una consecuencia natural de la apertura de los mercados. El Tratado de Roma lo decía explícitamente: «La mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación en el progreso (…) resultará (…) del funcionamiento del mercado común». La actual Unión Europea ha tenido, pues, desde su nacimiento, una impronta liberal, aportada por sus principales impulsores, los demócratas cristianos, y aderezada con algunos injertos socialdemócratas.

En los momentos actuales, esta Europa-mercado, que en su origen se consideraba un simple medio al servicio de un objetivo político, amenaza con convertirse en un objetivo en sí mismo. No obstante, ya desde el inicio (como lo testimonian las concepciones diferentes de funcionalistas y federalistas) la construcción europea ha tenido dos almas, dos maneras de concebir su integración.

Ambas formas de entender la realización de la unión europea han sabido encontrar, sin embargo, a lo largo del medio siglo de historia comunitaria, compromisos y acuerdos pragmáticos para hacer avanzar el proyecto: recordemos el entendimiento, aparentemente «contra natura», entre Delors y la señora Thatcher para sacar adelante el Mercado Único (uno, queriendo profundizar la integración europea, la otra buscando ampliar en su seno el espacio del libre mercado), o, en el caso del euro, la alianza entre los que querían aumentar la unidad europea por la vía de crear una moneda única y los que veían en ello la forma de sustraer a los Estados la soberanía monetaria, extendiendo de esta forma el poder de las reglas económicas sobre las decisiones políticas.

Estos sucesivos compromisos han liberado las fuerzas del mercado a escala de la Unión Europea, sin que, al mismo tiempo, se hayan creado las instituciones democráticas que habrían de encuadrarlas, tal y como sucedió en los respectivos Estados nacionales. Todas estas ambigüedades se reflejan en el Tratado constitucional europeo, que es la expresión de la relación de fuerzas ideológicas, políticas y sociales existentes en Europa al comienzo de este siglo.

2 EJES DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA

Muchas, y centrales, son las cuestiones económico-sociales (sin tener que recordar otras recientes relacionadas con la política internacional) sobre las que existen posiciones claramente enfrentadas, que evidencian en el momento presente estas dos visiones de Europa: armonización o competencia fiscal; Europa social o competencia entre modelos sociales; política industrial europea o política de competencia; gobierno económico o reglas de disciplina presupuestaria; decisión colectiva o reglas inamovibles.

En el primer modelo, se trataría de reconstruir en el nivel comunitario la arquitectura de soberanía política que los Estados nacionales han ido cediendo, de tal manera que a cada cesión de soberanía en el nivel estatal (de la política monetaria, por ejemplo) se correspondiera un instrumento equivalente a nivel federal. Así, el abandono de la soberanía monetaria por parte de los Estados miembros que forman parte de la zona euro debiera tener como contrapartida el establecimiento de instrumentos políticos de decisión colectiva en dicho ámbito. Este pensamiento concuerda con lo ya propugnado en su día por Maurice Duverger cuando escribió: «habrá que dotar a las instituciones comunitarias de poderes equivalentes a aquellos que permitieron a los Estados corregir la tremenda injusticia que el liberalismo del siglo XIX engendró, al tiempo que desarrollaba considerablemente la economía. Si no, se pondrá en su lugar un formidable acelerador de producción y multiplicador de desigualdades, debilitando los medios nacionales para reducir éstas, sin reemplazarlos por medios europeos». No se trataría, ciertamente, de reproducir a escala comunitaria un idéntico modelo al de los Estados nacionales, dado que la UE es una unión de Estados, en la que es necesario conciliar culturas y tradiciones diferentes y articular competencias estatales y comunitarias. Pero la orientación es la misma.

La segunda alternativa, también denominada por algunos «federalismo competitivo», se fundamenta en una lógica similar a la que sus partidarios defienden ante la mundialización económica —en el caso comunitario dentro de un marco regulado por reglas comunes— en la que la integración europea es la ocasión de reducir el papel de los Estados y de someterlos a la presión de

la competencia. En esta forma de entender el proyecto europeo, la concurrencia entre Estados no es vista como un debilitamiento de las opciones colectivas, sino como lo más natural y conveniente, como una disciplina provechosa de la que cada uno ha de sacar lo mejor de sí mismo. Una competencia que, en suma, terminará beneficiando a todos.

Con la aceleración de la integración económica europea —mercado único, unión monetaria, ampliación a los países de la Europa central y del este— el compromiso entre ambos modelos se hace cada vez más difícil. Tanto desde el punto de vista institucional como funcional. Institucionalmente, la nueva Europa a 25 países tiende a alejarse del modelo de soberanía compartida para acercarse al modelo competitivo. ¿Cómo, tras la ampliación, puede ser la UE algo más que un mercado? ¿Cómo, tras la moneda única, puede ser la UE, por el contrario, sólo un mercado? Éste es uno de los dilemas cruciales a los que se enfrenta la construcción europea y que abona, como vía de salida a esta contradicción, la Europa de varias velocidades o de cooperaciones reforzadas, consagradas en el nuevo Tratado constitucional.

En todo caso, la inclinación hacia el modelo de competencia es anterior a la ampliación, y ya estaba implícita en el Tratado de Maastricht. Con la aprobación de ese tratado, se dio paso a una idea de la subsidiaridad según la cual «la Unión intervendrá sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros», abandonando uno de los principios fundadores de la Comunidad: el de llevar a cabo una «unión cada vez más estrecha», a través de una serie de avances paulatinos pero irreversibles.

Las dificultades que atraviesan actualmente algunos de los componentes claves de la dimensión económica comunitaria, como la Estrategia de Lisboa o el Pacto de Estabilidad, testimonian, a su vez, las dificultades funcionales del equilibrio entre ambos modelos de construcción europea. La pretensión de la cumbre de Lisboa de convertir a la economía europea en la más competitiva del mundo, en base a la economía del conocimiento, con pleno empleo, empleo de calidad y cohesión social, tropieza con la insuficiencia de medios, materiales, normativos e institucionales. La incoherencia entre la ambición de los objetivos y la debilidad de los instrumentos puestos a su disposición es clamorosa (empezando por el presupuesto comunitario que no llega en estos momentos al 1,2 % del PIB). También aquí encontramos dos lecturas enfrentadas. Para unos, la estrategia de Lisboa ha de significar innovación, crecimiento y pleno empleo, cohesión social; por tanto, más medidas, diferentes políticas y otros medios comunitarios. Para los otros, la Unión debe limitarse a asegurar un entorno económico favorable, mediante la estabilidad de precios, la liberalización de los

mercados y la culminación del mercado único. Dejando los otros objetivos para la acción estatal.

En cuanto al Pacto de Estabilidad, erosionado en su credibilidad por la decisión política de suspender las sanciones a Francia y Alemania, pacto al que el anterior Presidente de la Comisión calificó de estúpido, es igualmente objeto de posiciones encontradas: de un lado, la de quienes quieren, sobre todo, modular de otra forma las sanciones; de otro, la de los que pretenden, principalmente, construir una instancia de gobierno económico colectivo, con decisiones y políticas más discrecionales que las que permiten las reglas actuales.

De la dinámica de los «pequeños pasos» en la construcción económica europea hemos pasado a los «grandes pasos», como, entre otros, a la introducción de la moneda única, con lo que la rivalidad entre los dos modelos se hace cada día más difícil de gestionar. Hay que optar, y las opciones parecen inclinarse cada vez más hacia el modelo liberal. Una muestra de ello es la propuesta de revisión de la directiva de tiempo de trabajo que hizo la anterior Comisión Europea, poco antes de terminar su mandato. En la misma, se mantiene, en contra de la firme oposición de la Confederación Europea de Sindicatos, el *opting out*, es decir, la cláusula de descuelgue, practicada sobre todo en el Reino Unido (mediante la cual un empresario podrá seguir pactando con el trabajador, individualmente, el superar la jornada semanal de 48 horas establecida en la actual directiva que proviene de 1993; ahora, con la nueva propuesta, se establece un límite de 65 horas semanales que no podrán ser superadas en este tipo de pactos individuales, para «suavizar» el mantenimiento de la posibilidad de descuelgue); se plantea que los empresarios puedan implantar la jornada laboral en cómputo anual sin necesidad de pactarla con las organizaciones sindicales; y se propone que, durante la jornada laboral, los períodos «inactivos» de guardia (en los hospitales, por ejemplo) no se computen como tiempo de trabajo.

3 EL DESEQUILIBRIO SOCIAL Y ECONÓMICO EN MATERIA DE INTEGRACIÓN

Los notables procesos de cesión de soberanía que la construcción europea ha comportado para los Estados miembros no han ido parejos con la dotación de instrumentos de soberanía comunitaria. Los Estados han cedido a las autoridades comunitarias el poder de velar por el buen funcionamiento del mercado único: han confiado al Banco Central el poder monetario, a la Comisión el de la competencia y han establecido reglas muy rígidas para que nadie se desvíe demasiado en sus políticas presupuestarias. Pero los otros instrumentos de regulación económica, como una parte de la política presupuestaria, las políticas de empleo, de investigación, la seguridad social, etcétera siguen siendo

definidas y financiadas en los niveles nacionales. Tal desfase entre el espacio del mercado y el espacio de la regulación democrática genera comportamientos nacionalistas y competitivos; y desequilibrios particularmente notorios en lo que se refiere a los aspectos económicos, sociales y laborales.

Tal desfase alimenta una construcción europea desequilibrada. Desequilibrada, por una parte, entre las decisiones económicas y las decisiones democráticas. En efecto, las prerrogativas de las instituciones económicas de la Unión Europea —el Banco Central Europeo, el Pacto de Estabilidad y la Política de Competencia—, que condicionan en gran medida las opciones de política económica nacionales, no están sujetas a ningún control democrático. El que la construcción europea ahorme las políticas nacionales, como éstas, a su vez, enmarcan las regionales, es lo lógico y normal. No lo es tanto el que las instituciones económicas de la UE sean, en lo sustancial, independientes de todo proceso democrático. El poder monetario ha sido confiado a una institución independiente, el BCE, y el poder presupuestario de los Estados ha sido cuidadosamente condicionado por las reglas del Pacto de Estabilidad. En opinión de algunos expertos, ello es «contrario a la tradición de los pueblos europeos y peligroso para la eficacia económica del conjunto… La lógica actual de la constitución económica de Europa crea, de esta forma, una dinámica "objetiva" de evolución hacia una economía cada vez más liberal, impulsada por unas instituciones europeas que no pueden elegir otra dirección. Su único poder consiste en acrecentar la intensidad de la competencia en el mercado único, no pueden ni plantearse el reducirla». De ahí proviene, seguramente, la insistencia de las autoridades monetarias y de la Comisión Europea en la supresión de los obstáculos a la competencia y en las sucesivas y siempre imprescindibles reformas estructurales, especialmente en el campo del derecho del trabajo y de la legislación social.

Por otro lado, existe un gran desequilibrio entre la profunda integración económica producida y, comparativamente, la escasa dimensión social y laboral desarrollada. La política monetaria, la política de competencia y la política presupuestaria son centralizadas mientras que la política social sigue, en lo esencial, confinada en el ámbito nacional. Veamos algunos ejemplos de este tipo de desequilibrios.

- **Mercado interior único, sin apenas normas laborales.** Existen una quincena de directivas de derecho del trabajo —sobre desplazamiento de trabajadores, despidos colectivos, transferencia de empresas, insolvencia del empresario, tiempo de trabajo, jóvenes trabajadores, trabajo a tiempo parcial, trabajo temporal, información sobre condiciones de aplicación de los contratos, Comités de Empresa europeos, información y consulta de los trabajadores, sociedad europea, salud y seguridad de los trabajadores tempo-

rales, remuneración equitativa...—, la mitad de ellas procedimentales y casi la otra mitad sobre igualdad de trato. Todo mercado único, ya sea nacional o supranacional, demanda la elaboración de normas sociales mínimas, comunes para todos. De lo contrario, se produce una exacerbación y distorsión de la competencia entre modelos y normas sociales. Si ello es así en el marco de los mercados únicos nacionales —no existen normas sociales y laborales mínimas diferentes en Cataluña o en Extremadura, por ejemplo— también debiera de serlo en el mercado único comunitario.

- **Supranacionalidad económico-monetaria sin coordinación de las políticas económicas nacionales** y con un pacto de estabilidad «sin lógica económica» (refuerza las políticas recesivas en momentos de recesión económica). En una situación en la que, según el ex presidente Delors, el 80 % de las decisiones económicas dependen de Bruselas, esta falta de coordinación económica tiene seguramente mayor influencia (negativa) sobre el empleo de cada uno de los países de la UE, en la medida en que limita la capacidad de crecimiento económico del conjunto, que la (positiva) que puedan aportar las directrices emanadas de la Estrategia europea de empleo.

- **Reformas estructurales sin marco comunitario para salvaguardar los servicios públicos**. En la jerga comunitaria se denomina «proceso de Luxemburgo», en referencia a la cumbre europea allí celebrada, al que trata de la coordinación de las políticas nacionales de empleo, «proceso de Colonia», también en referencia a otra cumbre europea, al que trata de las orientaciones de política económica y «proceso de Cardif» que trata de las medidas estructurales: liberalizaciones, privatizaciones, fomento de la competencia, limitación de las ayudas estatales. Si este último proceso no va acompañado de normas claras sobre los servicios públicos, puede reducir éstos a su mínima expresión. Con su consiguiente deterioro, como se ha puesto de manifiesto, por ejemplo, en el Reino Unido.

- **La falta de armonización fiscal,** en un contexto en el que en las últimas décadas, de acuerdo con los datos de la Comisión Europea, la fiscalidad sobre el capital se ha reducido sustancialmente mientras que se incrementaba la que grava al trabajo. La desfiscalización progresiva de las rentas del capital, unida a la erosión fiscal producida por la movilidad del capital y del trabajo cualificado fomenta las deslocalizaciones empresariales dentro de la Unión al tiempo que socava las bases de los sistemas de protección social europeos.

- **La creciente europeización de la actividad de las empresas no se corresponde con un sistema europeo de relaciones laborales**. Mientras que en

la Unión Europea crecen los procesos de concentración, fusión, absorción de las empresas, así como las inversiones intraeuropeas y las reestructuraciones y deslocalizaciones empresariales, las relaciones laborales siguen estando ancladas en los ámbitos nacionales. El actual marco normativo europeo de referencia para el tratamiento de estos fenómenos —directivas sobre despidos colectivos, sobre traspaso de empresas, sobre insolvencia del empresario, sobre comités de empresa europeos, sobre un marco de información y consulta en el nivel nacional, sobre implicación de los trabajadores en la sociedad anónima europea— adolece, entre otras cosas, de normas específicas para el tratamiento de las reestructuraciones industriales y del reconocimiento de los derechos sindicales transnacionales.

- **Un mercado único que todavía no lo es del todo para el trabajo.** Centenares de directivas de contenido económico se han promulgado para completar el mercado único europeo. Sin embargo, hoy es el día en el que ese mercado interior europeo, en el que circulan libremente mercancías, capitales y servicios, no lo es enteramente para el trabajo. En primer lugar, por una barrera objetiva y propia a la construcción europea: la lingüística. Pero también como consecuencia, entre otras cosas, de la falta de un sistema de reconocimiento de las cualificaciones profesionales no regladas.

- **Un diálogo social en el que no se abordan las cuestiones económico-sociales fundamentales.** Desde 1985, año en que se inició, el diálogo social europeo ha conseguido algunos logros significativos. Así, un amplio ramillete de dictámenes e informes conjuntos, varios acuerdos, tanto en el ámbito confederal como sectorial, tres de los cuales se han convertido en directivas, un programa de trabajo plurianual entre los sindicatos y los empresarios y, sobre todo, un sistema de «legislación negociada» que primero se recogió en el Protocolo y el Acuerdo Social del Tratado de Maastricht y que ahora ha quedado incorporado al Tratado por el que se instituye una Constitución Europea, en su artículos III-105 y III-106. No obstante, las reticencias empresariales a avanzar por la vía de la negociación colectiva europea, y a negociar otras cuestiones como la revisión de directivas tan significativas como las de tiempo de trabajo y Comités de Empresa europeos; la propia inexistencia de un marco completo de relaciones laborales; el hecho de que los Comités de Empresa europeos no tengan reconocida la facultad de negociación; la carencia de un marco normativo para el tratamiento específico de las reestructuraciones industriales; o el carácter más bien virtual y confidencial del diálogo macroeconómico instaurado por el Consejo Europeo de Colonia, en

junio de 1999, hacen que el diálogo social europeo no sea un sistema de concertación en el que se aborden, y se negocien, algunas de las cuestiones centrales para el empleo y la situación social y laboral de los Estados miembros: los tipos de interés, las inversiones o la política de investigación y desarrollo, las orientaciones de política económica, la evolución de los salarios y de las rentas, las políticas fiscales y sus repercusiones sobre los sistemas de protección social, la tasa de empleo de los trabajadores mayores, la evolución demográfica… Todo esto resulta mucho más necesario tras la adopción de la moneda única y la imposibilidad, en consecuencia, de recurrir al tipo de cambio para ajustar los diferenciales de competitividad entre países.

4 LOS RESULTADOS DE LA CONSTRUCCIÓN ECONÓMICA

El Tratado de Maastricht es el que establece las disposiciones esenciales del gobierno económico de la Unión, más tarde completadas por el Pacto de Estabilidad y crecimiento adoptado en el Tratado de Ámsterdam y precisado por el Consejo de Luxemburgo. Así, en el texto fundador de las actuales instituciones económicas se decía que «la Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un crecimiento sostenible y no inflacionista (…) un alto grado de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de empleo y de protección social» Y algo más adelante se precisaba que «[La acción de los Estados miembros] implicará la fijación irrevocable de tipos de cambio con vistas al establecimiento de una moneda única (…) así como la definición y la aplicación de una política monetaria y de tipos de cambio única cuyo objetivo primordial sea mantener la estabilidad de precios». El objetivo central, ya desde el inicio, es, como se puede apreciar, primordialmente la estabilidad de precios.

La política monetaria europea ha sido confiada al Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), compuesto por el Banco Central Europeo y los Bancos Centrales nacionales. El objetivo principal del SEBC y, por extensión, del Banco Central Europeo (BCE) es la estabilidad de precios. EL BCE es totalmente independiente y no ha de rendir cuentas ante ningún poder político. El Pacto de Estabilidad y de crecimiento, a su vez, es el encargado de velar por la prevención de déficits públicos considerados excesivos y de aplicar las sanciones en caso de sobrepasar el límite establecido como inaceptable (superior al 3 % del PIB). La Comisión Europea es la encargada de gestionar el Pacto de Estabilidad, pero su poder es únicamente de influencia: puede realizar una instrucción ante

el Consejo, que es quien tiene la facultad para realizar recomendaciones a los Estados, y en su caso, para sancionarlos. La política de competencia, tercera gran prerrogativa económica comunitaria, es la responsable de eliminar los obstáculos a la competencia mediante las reformas estructurales. La Comisión Europea concentra en sus exclusivas manos este atributo. El único instrumento de coordinación económica son las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE), que consisten en recomendaciones no obligatorias preparadas cada año por la Comisión y adoptadas por el Consejo de Economía y Finanzas.

Tras cinco años de funcionamiento de la zona euro, ¿cuáles han sido sus resultados? La conclusión es que si bien el euro se ha portado bastante bien, evitando posibles crisis financieras como las conocidas en el pasado, e incluso demasiado bien en cuanto que el tipo de cambio respecto al dólar puede tener negativas consecuencias para las exportaciones europeas, el balance de los logros macroeconómicos del conjunto de la zona es poco exultante. Por una parte, la zona se ha demostrado incapaz de asegurar el relanzamiento económico: el aumento del PIB ha sido, entre 1999 y 2003, modesto, salvo en España; el crecimiento del empleo ha caído fuertemente, a partir de 2001; el desempleo también comienza a degradarse a partir de esa fecha, lo mismo que la inversión; la productividad por empleado ha sido también baja. Desde el punto de vista de la gobernanza macroeconómica, los instrumentos de estabilidad se han demostrado superabundantes, mientras que los que debieran estimular el crecimiento han sido más bien inexistentes. Por otra parte, el objetivo del equilibrio presupuestario a medio plazo se ha tenido que ir retrasando sucesivamente: primero se propuso alcanzarlo en 2000, luego en 2002, posteriormente en 2004 y finalmente en 2006. Algo parecido ha sucedido con el límite del 3 % fijado para los déficits públicos, que ha sido superado por varios países; o con la tasa de endeudamiento que ha comenzado de nuevo a aumentar en muchos de ellos, y con el índice de inflación que ha vuelto a recuperar los niveles medios de 1995. Finalmente, sólo un par de países cumplen, al mismo tiempo, los criterios de precios y de finanzas públicas establecidos.

De acuerdo con algunos economistas, una parte de la responsabilidad de ese balance hay que atribuirla a los propios defectos del Pacto de Estabilidad, a saber: el pacto tiene poca credibilidad, por su excesiva rigidez, ya que ni siquiera ha sido respetado por sus principales protagonistas y ahora está en proceso de revisión; es un pacto sin lógica económica dado que tiende a realizar recomendaciones poco eficaces, cuando no perversas, de naturaleza procíclica y, por tanto, contrarias a las que convendrían en cada ciclo económico; el pacto, y en concreto el límite de déficit público establecido, no garantiza en absoluto la sostenibilidad a largo plazo de la deuda de un país; en fin, el pacto, al basarse en la idea de que la política presupuestaria no incide sobre

la senda de crecimiento potencial de la economía nacional a largo plazo, desincentiva la inversión pública en infraestructuras, investigación y desarrollo, educación, etc.

5 LOS RETOS DE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL

El Tratado de Ámsterdam, aprobado en junio de 1997, supuso una nueva etapa en el tratamiento del empleo por parte de la UE. Por primera vez, la política de empleo es explícitamente reconocida, como lo atestigua su inserción en el Tratado mediante un título específico (título VIII). En dicho Tratado se señala que la responsabilidad principal en la concepción y la puesta en práctica de la política de empleo corresponde a los Estados miembros. No obstante, se establece que la promoción del empleo es una cuestión de «interés común» y se asigna a la Unión el objetivo de asegurar un elevado nivel de empleo. Con objeto de posibilitar la coordinación por parte de la Unión de las políticas de empleo de los Estados miembros, se establecen algunas disposiciones para que:

- Los Estados miembros y la Comunidad colaboren en el desarrollo de la estrategia europea de empleo.
- La Comunidad apoye la cooperación de los Estados miembros mediante, si fuera necesario, acciones complementarias.
- El Consejo europeo elabore las líneas directrices que los Estados miembros han de tener en cuenta en la elaboración de sus Planes Nacionales de Empleo.
- Los Estados miembros den cuenta cada año de las medidas adoptadas para poner en práctica sus políticas de empleo y el Consejo examine la forma en que han aplicado las directrices de empleo y, en su caso, les transmita algunas recomendaciones.
- El Consejo adopte medidas para incentivar la cooperación, los intercambios de información y las buenas prácticas entre los Estados miembros en el campo del empleo.

La Estrategia Europea de Empleo (EEE) es un conjunto, en suma, de medidas de coordinación, orientación, comparación, evaluación y recomendación que, posteriormente, tomaron el nombre de Método Abierto de Coordinación (MAC).

A lo largo de distintas cumbres europeas, Cardiff, Colonia, Lisboa, Barcelona, se ha ido intentando precisar más los objetivos, los procedimientos de cooperación y la búsqueda de una mayor interrelación entre todos los procesos: el de empleo (Luxemburgo), el de reformas estructurales (Cardiff), el de políticas

macroeconómicas (Colonia) y, a su vez, la de éstos con las Grandes Orientaciones de Política Económica (GOPE).

Pese a que todo ello ha producido, según la Comisión Europea, algunos resultados positivos —es difícil evaluar el valor añadido por la EEE a la creación de empleo en la UE y a la reducción de los niveles de paro, dado que es imposible separar sus efectos de los producidos por la evolución del ciclo económico o por otras políticas— éstos no han sido suficientes, en todo caso, para anular las grandes deficiencias de la estrategia europea de empleo: su carácter voluntario y la supeditación de la política de empleo a los objetivos de estabilidad de precios y de equilibrio presupuestario.

Lejos de haber avanzado significativamente hacia una mayor vinculación entre los objetivos económicos y los de empleo (entre la EEE y las GOPE), la política de empleo sigue estando sometida, política y conceptualmente, a la política económica. Además de que la mayor parte de las tomas de posición de la Comisión Europea así lo atestiguan, dos de los Informes propiciados por el ejecutivo comunitario indican que esa puede ser también la orientación futura: el Informe Kok, que ni siquiera se plantea las condiciones institucionales del crecimiento económico y del empleo, con lo que desemboca necesariamente en propuestas de reordenación de la oferta de trabajo y, en consecuencia, de mayor flexibilidad laboral; y el Informe Sapir, que mantiene la tesis de que los malos resultados económicos de la UE, desde luego en comparación con los de Estados Unidos, no se explican por una gestión macroeconómica inapropiada, sino por la ausencia de reformas microeconómicas empezando por la liberalización de los mercados de trabajo y de bienes.

Más allá de los estrechos márgenes que posibilita la política de empleo comunitaria, agravados por su supeditación a una política económica restrictiva, otros instrumentos esenciales para el incremento del empleo como, por ejemplo, la Iniciativa de creación de grandes redes de infraestructuras europeas, el desarrollo de una política industrial europea, la mayor cooperación y coordinación europea en política de Investigación y Desarrollo y el desarrollo de proyectos innovadores como el Airbus o el proyecto Galileo, la armonización de la política fiscal, la dotación de un presupuesto comunitario suficiente, la adopción de medidas para colocar la política de educación y de formación profesional a la altura de los objetivos de la estrategia de Lisboa… quedan la mayor parte de las veces relegados por falta de medios o de voluntad política o, simplemente, por esa concepción más liberal que colectiva de la construcción europea.

6. En resumen, en los últimos 15 años los éxitos económicos de la UE han sido modestos. Si bien los avances institucionales han sido importantes —el mercado único y el euro han sido implantados— el Tratado de Maastricht

supuso fuertes costes en términos de crecimiento económico y la falta de coordinación de las políticas económicas ha incidido en esos insatisfactorios resultados, especialmente a partir del período de recesión que comenzó en 2001. El Mercado Único no ha logrado impulsar el crecimiento a la altura de las expectativas creadas: entre 1990 y 2002, la UE ha crecido a un ritmo del 2 %, frente al 2,4 % de crecimiento registrado entre 1980 y 1990; la Estrategia de Lisboa apenas si se ha puesto en marcha; los procesos de Luxemburgo, Cardiff y Colonia, que, como hemos visto, se encargan de la coordinación «indicativa» de las políticas sociales y de empleo de los Estados miembros, apenas sí han producido resultados; los mecanismos de gobernanza macroeconómica han perdido credibilidad, están siendo contestados y corren el riesgo de ser aún menos eficaces tras la ampliación de la UE.

7. El proyecto de Constitución europea surgido de la Convención, y luego empeorado en algunos puntos (como la vuelta a la unanimidad para reformar el tratado constitucional) por el Consejo Europeo significa, sobre todo, un paso adelante en la buena dirección, tanto en materia institucional como en los mecanismos para la toma de decisiones. La Constitución europea, además de representar un fuerte valor simbólico para hacer avanzar en la conciencia colectiva de los pueblos europeos la ambición de un proyecto en común, otorga mayor poder al Parlamento europeo, crea las figuras de un Presidente estable del Consejo y de un Ministro de Asuntos Exteriores, la mayoría cualificada se convierte en la norma general en las votaciones del Consejo (aunque esta regla sufre más de cincuenta excepciones), se aumenta la transparencia en la actuación legislativa del Consejo, se reconoce como principio de funcionamiento de la Unión la democracia participativa y se establece un derecho de iniciativa popular.

La Constitución europea, pendiente de ratificación en 24 de los 25 países miembros, incluye nuevos valores, como la solidaridad y la igualdad, y también nuevos objetivos para la Unión, entre ellos la justicia social, el pleno empleo, la igualdad de género, el desarrollo sostenible e, introducido a última hora, también el de la libre competencia; reconoce el papel de los interlocutores sociales y garantiza y promociona el diálogo social; reconoce el papel de la Unión en la coordinación de la política de empleo y de la política social. Y, especialmente, integra la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea como parte segunda del Tratado constitucional. Pese a que la Carta no modifica ninguna de las actuales competencias de la Unión y, por lo tanto, no otorga nuevas bases jurídicas a la misma para poder legislar sobre cuestiones hasta ahora no reconocidas, como, por ejemplo, el derecho de huelga, redundará seguramente de forma positiva en el respeto, reconocimiento y extensión de algunos derechos en los Estados miembros y, vía el Tribunal de Justicia europeo, probablemente también en la UE.

Pero, al mismo tiempo, la Constitución no está a la altura de las circunstancias en los aspectos económicos y sociales. Elementos centrales de la política social (la protección de los trabajadores en caso de rescisión del contrato de trabajo; la representación y la defensa colectiva de los intereses de los trabajadores y de los empresarios; las condiciones de empleo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de la Unión; la seguridad social y la protección social de los trabajadores) seguirán sometidos al procedimiento de la unanimidad. Con lo que, en una Europa a 25 miembros, habrá dificultades casi insalvables para avanzar en su desarrollo. Los derechos sindicales transnacionales (huelga, sindicación, asociación, remuneraciones) no podrán ser desarrollados en el ámbito comunitario dado que, pese a estar reconocidos en la Carta, ésta dice textualmente que la misma no implica ninguna competencia nueva para la Unión. Y, a su vez, el Tratado constitucional dice (art. III-210) que tales materias están excluidas de las prerrogativas otorgadas a la Unión para «apoyar y completar» la acción de los Estados miembros.

Otras cuestiones claves para la dimensión económica y el empleo en la Unión se siguen manteniendo en su estado anterior. La política fiscal, esencial para desarrollar una política industrial y de empleo y para preservar los sistemas de protección social, seguirá sometida a la regla de la unanimidad. El Banco Central Europeo seguirá teniendo por única finalidad la estabilidad de precios, sin asumir también la función (como sucede con la Reserva Federal norteamericana) de promover el empleo. El Presupuesto comunitario seguirá estando sometido a las mismas limitaciones que antes, e incluso Francia y Alemania están proponiendo reducirlo al 0,9 % del PIB comunitario. Los servicios públicos han sido objeto de una excepción positiva, aunque siguen supeditados a ciertas reglas de competencia que hacen impredecible su futuro.

En lo que respecta a la Unión Económica y Monetaria, la Constitución apenas sí contiene novedades respecto al Tratado de la Unión. Se mantiene la misma arquitectura de las políticas monetaria y presupuestaria y el prácticamente inoperante mecanismo de coordinación de las políticas económicas (GOPE). Las referencias a la coordinación de las políticas económicas y sociales tampoco suponen novedades apreciables sobre lo que ya se recogía en el Tratado de Maastricht y en el de Ámsterdam. Por el contrario, la especificidad de la zona euro y la necesidad para los Estados miembros de reunirse en un comité restringido ha sido inscrita por primera vez en un proyecto institucional europeo, lo que es claramente un avance.

El nuevo Tratado constitucional incorpora, finalmente, tres cuestiones que pueden crear dificultades para su desarrollo. Por un lado, para muchos es un error que se hayan «constitucionalizado», en la parte tercera (y sin debate, por añadidura) las políticas de la Unión, que son provisionales y contingentes por

naturaleza. Con lo que serán más difíciles de modificar y menos maleables a las distintas mayorías políticas. Por otra parte, los Estados han impuesto, en contra de lo que se había acordado en la Convención, la unanimidad para modificar la Constitución, incluso para la susodicha tercera parte. Evidentemente, eso obstaculizará su reforma. En tercer lugar, la Constitución endurece los requisitos del Tratado de Niza en lo que hace a las cooperaciones reforzadas. Cosa que no parece oportuna en un momento en el que ese procedimiento va a resultar inevitable para profundizar en las diferentes dimensiones de la construcción europea, por parte de los países más dispuestos a ello.

No cabe duda, sin embargo, que la Constitución, en su conjunto, supone un paso adelante. Primero, porque no implica retrocesos. Segundo, porque contiene algunos avances apreciables, sobre todo en el terreno del reforzamiento de los instrumentos de gestión institucional, de participación democrática y de afianzamiento de los derechos fundamentales, a través de la Carta. Tercero, porque no se le pueden achacar los desequilibrios que sufre la construcción europea: esa es una responsabilidad de las políticas nacionales y la Constitución no hace más que reflejar la actual relación de fuerzas en los Gobiernos y en el Parlamento europeo. Cuarto, porque, por lo dicho, es impensable que de su rechazo pudiera salir ahora mismo un proyecto mejor. En quinto lugar, dado que, como todo texto general, contiene suficientes resquicios interpretativos como para permitir políticas muy diferentes. Finalmente, porque es únicamente a este nivel europeo (y la Constitución refuerza, aunque no lo suficiente, el papel de Europa en el mundo) como podremos responder a los grandes desafíos que se nos plantean en la era de la mundialización —tecnológicos, medioambientales, migratorios, sociales y laborales, geoestratégicos— y ser una alternativa a la manera de gestionar los asuntos del planeta impuesta por parte de la actual dirección política de la potencia hegemónica, Estados Unidos. Por todo ello, esta Constitución amerita un sí: no un sí «por defecto», como mal menor, sino, como ha dicho el líder socialista belga Elio Di Rupo, un sí «de combate» para denunciar algunas derivas inaceptables, como las propuestas sobre las directivas de servicios y de tiempo de trabajo, y para aprovechar el momento y plantear la necesidad de avanzar hacia una Unión Europea más equilibrada.

6 REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

UNIÓN EUROPEA. Tratados Consolidados. Diario Oficial C 325 del 24.12.2002

TRATADO DE ROMA

TRATADO DE MAASTRICHT Y TRATADO DE ÁMSTERDAM

Proyecto de Tratado por el que se instituye una CONSTITUCIÓN PARA EUROPA. 18 de julio de 2003.

BILAN SOCIAL DE L'UNIÓN EUROPÉENNE 2003. Christophe Degryse et Philippe Pochet. Observatorio Social Europeo. Bruselas, 2004.

Rapport sur l'etat de L'UNIÓN EUROPÈENNE, 2004. Bajo la dirección de J.P. Fitoussi y Jacques Le Cacheux. Fayard, 2003.

La règle et le choix. Jean-Paul Fitoussi. La republique des idees. Senil. Septiembre, 2002.

LE PROJET DE CONSTITUTION EUROPÉENN ET LA COORDINATION DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES. Jérôme Creel. L'avenir de l'UE: pour un bilan critique de la Convention, organizado por el Centro Marc Bloch. Noviembre, 2003.

PROBLÈMES ECONOMIQUES. Número 2.849. Abril, 2004. Quelle gouvernance économique pour l'Europe élargi? Jean Pisan-Ferry.

MUÑOZ DE BUSTILLO Y BONETE. *Introducción a la Unión Europea. Un análisis desde la economía.* Madrid: Alianza, 3.ª edición.

NOUVELLES POLITIQUES COJUNTURELLES ET DIALOGUE MACROÉCONOMIQUE EN France ET EN EUROPE. DOMINIQUE TADDÉI. CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL FRANCES. 23-10-2003.

Bibliografía

Área de Comunicación y Relaciones Externas*

AGUILAR FERNÁNDEZ, Susana. Hacia el desarrollo sostenible: evolución y tendencias de la política europea de medio ambiente. *Revista Internacional de Sociología,* n.º 35, mayo-agosto, 2003; pp. 53-80.

ALBERTI I ROVIRA, Enoch (y otros). La reforma de la Unión Europea ante la cita de 2004. *Revista de Estudios Políticos,* n.º 119, enero-marzo, 2003, número monográfico.

ALBERTI, E. (dir.). *El proyecto de nueva constitución europea.* Valencia: Tirant Lo Blanch, 2004.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco. Estudios sobre el proyecto de Constitución Europea. *Cuadernos Europeos de Deusto,* n.º 30, 2004, pp. 1-180.

ALONSO SOTO, Francisco. Alcance y límites de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio 2001, pp. 161-191.

ALUJAS RUIZ, Joan Antoni. *Políticas activas de mercado de trabajo en España: situación en el contexto europeo.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2003.

* Para la realización de esta bibliografía se ha contado con la colaboración del Centro de Documentación Europeo de la Comunidad de Madrid.

AREILZA CARVAJAL, José M. de. La convención europea: Un balance. *Política Exterior,* n.º 94, julio-agosto, 2003, pp. 43-52.

ARPIO SANTACRUZ, Marta. La convención europea sobre el futuro de Europa. *Revista Española de Derecho Europeo*, n.º 8, octubre-diciembre, 2003, pp. 639-664.

BALIBAR, E. *Nosotros ¿ciudadanos de Europa?* Madrid: Tecnos, 2003.

BASSOLS COMA, Martín. Economía y Constitución: XXV Aniversario. *Economía Industrial,* n.º 349-350, 2003.

BEL DURÁN, Paloma; BUENDÍA, Inmaculada; RODRIGO, Myriam. Las cooperativas y su relación con los fondos estructurales de la Unión Europea: un estudio de la política de desarrollo. *CIRIEC España,* n.º 35, agosto, 2000, pp. 103-126.

BENEYTO, José María; BECERRIL, Belén. La UE y el Mediterráneo. *Política Exterior,* n.º 86, marzo-abril, 2002, pp. 157-170.

BLAT MELLADO, Concha. Consideraciones sobre migración y desarrollo en el derecho internacional. *Sociedad y Utopía,* n.º 16, noviembre, 2000, pp. 163-179.

BOLAÑOS LÓPEZ, María Eugenia. ¿Qué nos trae la futura Constitución Europea?: Una primera lectura del Proyecto de Constitución. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* Derecho Social Internacional y Comunitario, n.º 4, julio, 2003, pp. 325-350.

BORELL, Josep; CARNERO, Carlos; LÓPEZ GARRIDO, Diego. *Construyendo la constitución europea: crónica política de la convención [on line].* Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 2003.

BRU PURÓN, Carlos María. La ciudadanía europea como base legitimadora de las instituciones y del Derecho Comunitario. *Documentación Social*, n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 145-160.

Campaña Sobre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea / Campaña elaborada por el Parlamento Europeo. Madrid: Parlamento Europeo, 2001.

CARRASCO MORALES, Eva. *La cohesión económica y social en la Unión Europea: consideración del caso español.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.

CASTRO JOVER, Adoración. Una carta de derechos fundamentales para la Unión Europea. *Razón y Fe,* n.º 1235-1236, septiembre-octubre, 2001, pp.157-167.

CEBADA ROMERO, Alicia. La naturaleza jurídica de la Unión Europea: una contribución al debate sobre su personalidad jurídica a la luz de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa. *Revista de Derecho Comunitario,* n.º 4, enero-abril, 2003, pp. 281-304.

CERCAS ALONSO, Alejandro. La Europa Social que se está conformando: realidad y perspectiva. ***Documentación Social,*** n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 129-144.

CHAVES, Rafael (dir.). *Economía social y empleo en la Unión Europea.* Valencia: CIRIEC-España, 2000.

CLAVERO, Bartolomé. ¿Qué historia, para qué constitución, de qué Europa? *Revista de estudios políticos,* n.º 123, enero-marzo, 2004, pp. 101-127.

COMUNIDADES EUROPEAS. COMISIÓN EUROPEA. *Una constitución para Europa.* Luxemburgo: EUR-OP, 2004.

— *El empleo en Europa 2003*. Puede consultarse en la página web siguientes: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_analysis/employ_2003_fr.htm

— *La protection sociale en Europe 2001.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.

— *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la contribución de la educación y la formación a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo.* Bruselas: Comunidades Europeas, 2002.

— *Unité de l'Europe, solidarité des peuples, diversité des terrotoires: deuxième rapport sur la cohèsion économique et sociale* / adopté par la Commission européenne le 31 janvier 2001.

— *La Comisión y las organizaciones no gubernamentales: el refuerzo de la colaboración.* Bruselas: COM 11 final, 2000.

— *Agenda de política social:* comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Bruselas: Comunidades Europeas, 2000.

— *Informe sobre la protección social en Europa*. Bruselas: Comunidades Europeas, 2000, 29 pp.

— *Políticas comunitarias de apoyo al empleo.* Bruselas: COM 78 final, 2000.

— *Tendencias sociales: perspectivas y retos.* Bruselas: Documento COM 82 final, 2000.

COMUNIDADES EUROPEAS. Comité de las Regiones. Dictamen del Comité de las Regiones sobre la ciudadanía europea. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 6 de junio del 2000.

— Comité Económico y Social. Dictamen del Comité Económico y Social sobre economía social y mercado único. *Noticias de la Economía Pública, Social y Cooperativa,* n.º 31, septiembre, 2000, pp. 26-35.

— Dirección General de Educación y Cultura. *La política social y de empleo en Europa: una política para el ciudadano.* Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2000.

— EUROSTAT. *La situation sociale dans l'Union européenne 2003*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de la Unión europea, 2004.

— *European social statistics. Income, poverty and social exclusion.* Luxemburgo: Comunidades Europeas, 2000.

CORCUERA, J. (ed. lit.). *La protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea.* Madrid: Dykinson, 2002.

CORMAN, Marie. El Fondo Social Europeo y la Economía Social. *CIRIEC España,* n.º 35, agosto, 2000, pp. 33-56.

CRISTÓBAL RONCERO, Rosario. Políticas de empleo en la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 33, 2001, pp. 33-60.

DELAGE, Fernando; VALCÁRCEL, Darío. La Constitución europea: dossier. *Política exterior,* n.º 96, noviembre-diciembre, 2003, pp. 7-40.

DÍAZ MORA, Carmen. *El impacto comercial de la integración económica europea: periodo 1985-1996.* Madrid: CES, 2001, 313 pp.

DÍEZ HOCHLEITNER, Javier; MARTÍNEZ CAPDEVILA, Carmen (eds. lits.). *Derecho de la Unión Europea: textos y comentarios.* Madrid: Mc Graw Hill, 2001.

DUTRENIT, Xavier (coord.). *La lucha contra la pobreza y la exclusión social: ¿un nuevo ímpetu en la Unión Europea?* Bruselas: EAPN, 2000.

ESCUDERO, Paloma (coord.). *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza: claves de la presidencia española 2002.* / Gloria Angulo (y otros). Barcelona: INTERMÓN OXFAM, 2002.

ESTÉVEZ, José Antonio. La Carta de Derechos de la UE y la dimensión social de la ciudadanía europea. *El vuelo de Ícaro,* n.º 1, marzo, 2001, pp. 149-160.

ESTIVILL, Jordi. Las políticas sociales de la Unión Europea en los albores del nuevo milenio. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 32, 2001, pp. 63-98.

EURO CITIZEN ACTION SERVICE. *A guide to European Union funding for ngos: your way through the labyrinth.* Brussels: ECAS, 2000.

EXTREMO CASADO, Pedro. Solidaridad e igualdad de oportunidades en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.* Asuntos Sociales, n.º 40, 2002, pp. 135-147.

FINA, Lluis. *Mercado de trabajo y políticas de empleo.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2001.

GARCÍA MARÍN, Javier. De la Convención Europea de Derechos Humanos a la Carta de Derechos Fundamentales de Niza. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 77-96.

GARCÍA PÉREZ, Rafael. La Unión Europea ante las crisis humanitarias: la construcción de una estructura de seguridad común. *Sistema,* n.º 159, noviembre, 2000, pp. 75-96.

GIL ROBLES Y GIL DELGADO, José María. El modelo europeo y construcción europea en el siglo XXI. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 117-128.

GIRÓN LARRUECA, José A. Caracteres esenciales del proyecto de Tratado Constitucional mediante el que se propone la Constitución Europea. *Noticias de la Unión Europea,* n.º 232, mayo, 2004, pp. 31-36.

GONZÁLEZ SCHMAL, Raúl J. Unión Europea, constitución y federalismo. *Revista de Derecho de la Unión Europea,* n.º 4, 1.er semestre, 2003, pp. 27-45.

GRUPO DE BRUJAS. El territorio, reto de una Europa ampliada y renovada. *Revista de fomento social,* n.º 222, abril-junio, 2001, pp. 297-302.

HERRADOR BUENDÍA, Félix M. La influencia comunitaria europea en el diálogo social español. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 26, 2000, pp. 45-63.

JIMENA QUESADA, Luis. El Estado Social en Europa. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 30, 2001, pp. 13-34.

JORDAN, Josep María. Los Fondos Estructurales y la ampliación al Este de la Unión Europea. *CIRIEC España,* n.º 35, agosto, 2000, pp. 85-102.

LAMERS, Karl. Una constitución para Europa. *Política Exterior,* n.º 78, noviembre-diciembre, 2000, pp. 69-82.

LINDE PANIAGUA, Enrique (y otros). La gobernanza europea. *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 6, 1.er semestre, 2004, número monográfico.

LÓPEZ LÓPEZ, María Teresa; VALIÑO CASTRO, Aurelia. *Conciliación familiar y laboral en la Unión Europea: valoración de las políticas públicas.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2004.

LÓPEZ PASTOR, Ana Teresa. Aportaciones a la sostenibilidad desde el modelo y las experiencias europeas de desarrollo rural. *Sistema,* n.º 162-163, junio, 2001, pp. 233-258.

MARTÍN SECO, Juan Francisco. La Europa que no es Europa. Los grandes interrogantes del euro. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 59-75.

MARTÍN, Carmela (y otros). *La ampliación de la Unión Europea: efectos sobre la economía española.* Barcelona: La Caixa, Servicio de Estudios, 2002.

MARTÍNEZ LÓPEZ, Rosa; AYALA CAÑÓN, Luis. Pobreza y exclusión social en la Unión Europea: la nueva estratificación social en perspectiva. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 245-267.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José. El proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención. *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* n.º 15, mayo-agosto, 2003, pp. 527-572.

MÉNDEZ DE VIGO, Íñigo (y otros). Estudios y comentarios: La Unión Europea en proceso constituyente. *Unión Europea Aranzadi,* n.º 4, Año XXXI, abril, 2004, pp. 5-40.

MOREIRO, Carlos J. Entre la Convención y la CIG: El diseño de la nueva Europa. *Política Exterior,* n.º 95, septiembre-octubre, 2003, pp. 105-112.

MORENO JUSTE, Antonio. El movimiento europeo y la definición de los valores democráticos en el proceso de construcción europea. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 97-116.

MOSCOSO DEL PRADO, Juan. La Unión Europea ante la mundialización: retos y contribuciones al gobierno de la economía global. *Gaceta Sindical,* n.º 2, junio, 2002, pp. 99-125.

MUÑOZ DE BUSTILLO LLORENTE, Rafael. Los desafíos sociales en la Europa del siglo XXI. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 225-244.

NAVARRO NIETO, Federico. *El tratamiento de la política de empleo en la Unión Europea.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2000.

NIETO GARRIDO, Eva. La reforma constitucional de la Comisión Europea. *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* n.º 17, enero-abril, 2004, pp. 193-218.

OLIVER I ALONSO, Josep; RAMOS, Xavier; RAYMOND BARA, José Luis. La desigualdad en la distribución de la renta en la UE a mediados de los noventa: evidencia del panel de hogares europeo. *Papeles de Economía Española,* n.º 91, 2002, pp. 129-150.

OREJA AGUIRRE, Marcelino; BENEYTO, José M.ª La Unión Europea como comunidad de valores. *Política Exterior,* n.º 78, noviembre-diciembre, 2000, pp. 83-98.

PAMPILLÓN, Rafael; UXO, Jorge. Política económica de la Unión Europea. *Política Exterior,* n.º 81, mayo-junio, 2001, pp. 120-135.

PAOLI, Pascal; BODIN, Pierre. La calidad del trabajo y del empleo en Europa. Cambios y desafíos. *Sistema,* n.º 168-169, julio, 2002, pp. 145-168.

PARLAMENTO EUROPEO; CONSEJO DE EUROPA. *Propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un programa de acción comunitaria a fin de fomentar la cooperación entre los Estados miembros para luchar contra la exclusión social.* Bruselas: Comunidades Europeas, 2000.

PEDROL, Xavier; PISARELLO, Gerardo. *La constitución furtiva: por una construcción social y democrática de Europa.* Barcelona: Icaria, 2004.

PEREIRA CASTAÑARES, Juan Carlos; SANZ DÍAZ, Carlos. La redefinición de las fronteras europeas: la integración en la Unión Europea de los países de la Europa Central y Oriental. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 33-57.

PÉREZ PINAR, Federico. Deficiente talante europeísta de la protección social comunitaria. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 32, 2001, pp. 99-128.

PERNICE, Ingolf. Derecho Constitucional Europeo y Derecho Constitucional de los estados miembros. *Revista Española de Derecho Europeo,* n.º 8, octubre-diciembre, 2003, pp. 601-638.

PRATS CUEVAS, Joaquim (dir). *Los jóvenes ante el reto europeo: conocimientos y expectativas del alumnado de educación secundaria.* Barcelona: Fundación La Caixa, cop. 2001.

PUENTE EGIDO, José (y otros). La reforma y ampliación de la Unión Europea. *Revista de Economía Mundial,* n.º 6, 2002, pp. 13-189, número monográfico.

PUEYO LOSA, Jorge (dir.). Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos. *Jornadas sobre Constitución y ampliación de la Unión Europea: crisis y nuevos retos.* Santiago de Compostela: Tórculo Edicions, 2004, pp. 321.

OLIVER I ALONSO, Josep; RAMOS, Xavier; RAYMOND, José Luis. La desigualdad en la distribución de la renta en la UE a mediados de los noventa: evidencia del panel de hogares europeo. *Papeles de Economía Española,* n.º 91, 2002, pp. 129-150.

RED EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA POBREZA. *La lucha contra la pobreza y la exclusión social: ¿Un nuevo ímpetu en la Unión Europea?,* coordinada por Xavier Dutrénit. Bruselas: EAPN, 2000, 189 pp., 24 cm.

REDOLI MORCHON, David. *Juventud ciudadana en la Unión Europea: guía didáctica para una ciudadanía europea.* Madrid: CJE, 2002.

REIG, Ernest. Fondos estructurales y política regional en la Unión Europea. *CIRIEC España,* n.º 35, agosto, 2000, pp. 57-84.

RIVAS HUESA, María José de. La política social europea: marco y campo de intervención para el Tabajo Social. *Servicios sociales y política social,* n.º 54, 2.º trimestre, 2001, pp. 35-57.

RODRÍGUEZ MOLINERO, Marcelino. El principio de subsidiaridad y la Unión Política Europea. *Sociedad y utopía*, n.º 17, mayo, 2001, pp. 281-290.

ROJO TORRECILLA, Eduardo. Balance social de la presidencia de la Unión Europea. *Noticias Obreras,* n.º 1316-1319, 16 julio-15 septiembre, 2002, pp. 23-34.

RUIZ ALONSO, Felipe. Emigración y multiculturalidad en la Unión Europea. *Sociedad y utopía,* n.º 16, noviembre, 2000, pp. 201-224.

SÁNCHEZ JIMÉNEZ, José. ¿A qué llamamos Europa?: reacciones nacionales y proyecto común. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 15-32.

SANZ CABALLERO, Susana. La carta de Derechos Fundamentales de la UE en la Convención sobre el futuro de la UE: un encaje de filigrana. *Noticias de la Unión Europea,* n.º 221, junio, 2003, pp. 47-57.

SARALEGUI, Jorge. Los estudios de desigualdad, pobreza y exclusión social en el sistema estadístico. Perspectivas en España y Europa. *Cuadernos de Gobierno y Administración,* n.º 2, primer semestre, especial monográfico, 2000, pp. 213-241.

TOROLLO GONZÁLEZ, F. Javier. Incentivos al empleo y a la calidad en el empleo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 33, 2001, pp. 151-188.

TRIGO CATALINA, Aurora. *La Unión Europea y sus relaciones intraindustriales con el mundo en desarrollo.* Madrid: Consejo Económico y Social, 2003.

URBEZ GARCÍA, Jesús Manuel. La ampliación de la Unión Europea: situación actual y perspectivas. *Acciones e Investigaciones Sociales,* n.º 14, febrero, 2002, pp. 35-69.

URREA CORRES, Mariola. El dilema de la Convención: la búsqueda de una solución alternativa al modelo clásico de reforma de los tratados. *Revista de Derecho Comunitario Europeo,* n.º 14, enero-abril, 2003, pp. 265-280.

VAN PARIJS, Philippe. Utopía para el tiempo presente. *Documentación Social,* n.º 123, abril-junio, 2001, pp. 207-224.

VASAPOLLO, Luciano. Polo geoeconómico y orden político-económico de desarrollo desigual: la europa financiera. *Noticias obreras,* n.º 1.330, del 16 al 28 de febrero de 2003, pp. 19-26.

VIDAL-FOLCH, Xavier. La constitución Europea. *Claves de Razón Práctica*, n.º 135, 2003, pp. 24-30.

VILLA DE LA SERNA, Juan de la. Indicadores sociales europeos de referencia. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 27, 2000, pp. 279-283.

VILLA DE LA SERNA, Paula. Las tres Cartas Europeas sobre Derechos Sociales. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 32, 2001, pp. 273-311.

VILLA GIL, Luis Enrique de la. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales,* n.º 32, 2001, pp. 13-34.

VILLAVERDE CASTRO, José (y otros). Convergencia regional en Europa y España. *Papeles de economía española,* n.º 93, 2002; dossier, pp. 2-36.

SELECCIÓN DE PÁGINAS WEB

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE LA ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN Y DIRECCIÓN DE EMPRESAS (ESADE)
http://www.esade.es/cde/

Su finalidad es poner a disposición de los usuarios las fuentes de información de la UE, informar sobre las políticas comunitarias y ser un punto clave de información europea para todo tipo de centros.

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID
http://www.uc3m.es/uc3m/serv/BIB/CDE/index.html

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN EUROPEA DE LA UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID (CEYDE)
http://www.upm.es/servicios/ceyde/
El Ceyde forma parte de la Red Europea de Información de la Comunidad de Madrid (Reimad), que fue creada mediante Convenio de 21 de julio de 1998 y está integrada por los Centros de Documentación e Información europeos que dependen de la Comunidad de Madrid y por los centros integrados de las redes y enlaces de información de la Comisión Europea, radicados en la Comunidad de Madrid.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA
http://ue.eu.int/cms3_applications/Applications/igc/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=576
Documentos de la Conferencia Intergubernamental.

CONVENCIÓN EUROPEA
http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES
La Convención reúne a las principales partes interesadas en el debate sobre el futuro de la Unión.

FUNDACIÓN CIDOB
http://www.cidob.org/castellano/index.cfm
Centro de investigación, docencia, documentación y divulgación de Relaciones Internacionales y Desarrollo.

FUNDACIÓN JOSÉ ORTEGA Y GASSET
http://www.fog.es
El Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset (IUIOG) es un centro de formación de postgrado e investigación en Ciencias Sociales y Humanidades. Creado en 1986, fue el primer instituto universitario privado español adscrito a una universidad pública —la Complutense de Madrid—, al amparo de la Ley de Reforma Universitaria de 1983.

GRUPO DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS
http://www.gees.org
Asociación sin ánimo de lucro, privada e independiente, dedicada al estudio y análisis de la seguridad internacional y de la defensa.

INSTITUTO EUROPEO DEL MEDITERRÁNEO
http://www.iemed.org/
El Instituto Europeo del Mediterráneo (IEMed) nació como una iniciativa con vocación internacional y sede en Barcelona, con el objetivo de pensar el Mediterráneo, potenciar su riqueza y diversidad cultural y hacer de él un espacio de libertad, convivencia y prosperidad. Se ofrece como herramienta de participación a todos los que comparten la necesidad de un proyecto mediterráneo.

INSTITUTO SUPERIOR DE ESTUDIOS EUROPEOS Y DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE SALAMANCA
http://www.upsa.es/%7E/facultades/estudios%20europeos/Estudios.html
El Instituto se propone dispensar una formación pluridisciplinar sobre la Unión Europea, las organizaciones europeas y el Sistema Internacional y Europeo de Derechos Humanos.

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS EUROPEOS DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BARCELONA
http://selene.uab.es/_cs_iuee/castellano/index.html
Se organiza como un centro de formación, de estudios y de investigación. Como tal, cuenta con profesores asociados y ayudantes de investigación para el cumplimiento de sus objetivos, que se resumen básicamente en:

— EL INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA INTEGRACIÓN
http://ieie.itam.mx/
Tiene como objetivos fundamentales fomentar la formación disciplinaria y avanzada en estudios de integración europea, así como la investigación para la creación de un núcleo de profesores e investigadores que mantengan un interés permanente sobre el análisis, la información profunda y actualizada sobre la Unión Europea y sus relaciones políticas, económicas y culturales con los países de América Latina.

— OBSERVATORIO DE POLÍTICA EXTERIOR EUROPEA
http://selene.uab.es/_cs_iuee/castellano/obs/index.html
El Observatorio PEE, enmarcado en el Instituto Universitario de Estudios Europeos, está pensado para fomentar en España el conocimiento y el debate sobre la política exterior de la Unión Europea.
El proyecto se desarrolla en dos dimensiones. En primer lugar, a partir de un grupo de investigadores consolidado, y a través del formato del Observatorio PEE, se persigue la difusión de la actividad de investigación y publicación realizada y que se realizará. En segundo lugar, mediante una

página web, se ha construido un instrumento de fácil alcance y uso que proporciona informaciones sobre temas de actualidad de la política exterior europea, tanto para los que trabajan en el sector como para los no-especialistas.

REAL INSTITUTO ELCANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y ESTRATÉGICOS

http://www.realinstitutoelcano.org/default.asp

El Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos es una fundación privada e independiente cuya tarea es servir de foro de análisis y discusión sobre la actualidad internacional, y muy particularmente sobre las relaciones internacionales de España.

UNIÓN EUROPEA. EL FUTURO DE LA UNIÓN EUROPEA

http://europa.eu.int/futurum/index_es.htm

Futurum es el sitio interinstitucional destinado a albergar el debate sobre el futuro de la Unión Europea, en general, y sobre el proceso de elaboración de la Constitución Europea, en particular. Este portal, gestionado por la Comisión Europea, pretende ser una fuente de referencias y de información sobre dicho debate.

Tribuna Abierta

1 **Tercer sector y acción social: trayectorias y contextos.**
Fernando Fantova 109

2 **La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social.**
Begoña Pérez Eransus 125

3 **Los microcréditos en Perú: ¿un instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo de las áreas rurales?**
Salvador Pérez Moreno 143

normas

Normas de presentación de originales

Tribuna Abierta es un espacio abierto a la publicación de artículos de los analistas e investigadores que así lo deseen. Se incluirán en cada número tres o cuatro de los artículos recibidos. Los artículos deberán estar referidos a los ejes temáticos de la revista:

- El análisis de *la pobreza, la estructura social y la desigualdad.* Se abordarán, por tanto, temáticas relacionadas con exclusión social, estructuras sociales, colectivos desfavorecidos, así como las políticas en estos ámbitos.
- Los *agentes y actores sociales,* el tercer sector y su papel.
- La *estructura internacional* que genera pobreza y desigualdad, la cooperación internacional y el papel de los organismos multilaterales para el desarrollo.

Desde el punto de vista formal, los artículos deberán cumplir las siguientes pautas:

- La extensión del contenido será máximo de **4.500 palabras** (aproximadamente entre 16/17 páginas de treinta líneas, con interlineado 1,5, en letra Times New Roman 12p y 70 caracteres por línea), contando las posibles tablas, cuadros, gráficos y bibliografía.
- Se ha de hacer constar en una página aparte el título del artículo; el cargo, profesión o titulación que ha de aparecer junto al nombre del autor en la publicación; el sumario o índice del texto y un resumen del mismo, como **máximo de 150 palabras,** y su traducción al inglés (no siendo ésta obligatoria).
- Las citas o notas irán a pie de página. Las referencias bibliográficas de los artículos seguirán las Normas ISO 690/1987.

  Libro: CARBONERO GAMUNDI, María Antonia. *Estrategias laborales de las familias en España.* Madrid: CES, 1997.

  Contribución: URIBARRI, Ignacio. Cooperativas de vivienda. En: *Primeras Jornadas de Cooperativas de Euskadi.* Vitoria: Gobierno Vasco, 1982, pp. 129-137.

  Artículo de revista: NAREDO, José Manuel. Ciudades y crisis de civilización. *Documentación Social*, abril-junio, 2000, n.º 119, pp. 13-37.

Los artículos deberán ser enviados en formato electrónico a la redacción de la revista (documentacionsocial@caritas.es. Teléfono 91 444 10 44). Todos los trabajos deberán ser inéditos y una vez presentados serán analizados por los miembros del Consejo de Redacción de acuerdo con criterios de calidad científica y de oportunidad editorial. Una vez aceptados los artículos para su publicación, la dirección de la revista se reserva el derecho de modificar el título y epígrafes de los mismos, de acuerdo con las normas de estilo de la revista. La aceptación de un trabajo para su publicación supone que los derechos de autor (en lo que se refiere a los derechos de explotación) quedan transferidos a la institución editora de la revista.

1

Tercer sector y acción social: trayectorias y contextos

Fernando Fantova

Doctor en Sociología.
Consultor

Sumario

1. Desarrollo y situación actual del tercer sector de acción social: ¿qué hay de nuevo? **2.** Perfilando y valorando la trayectoria y la situación: hacia un diagnóstico. **3.** El contexto de la actual política social como marco y el papel del tercer sector: ¿qué hacer? **4.** Bibliografía.

RESUMEN

El artículo presenta una serie de análisis y reflexiones a partir de la aproximación del autor a la realidad del tercer sector de acción social y una revisión de producción bibliográfica reciente. En primer lugar, se aportan algunas claves para la interpretación del desarrollo y situación actual del sector no lucrativo de acción social. Posteriormente, se apuntan algunas valoraciones de carácter diagnóstico sobre el fenómeno. Por último, se intenta dibujar el contexto políticosocial en el que se está estructurando y desenvolviendo el tercer sector de acción social con el fin de plantear interrogantes sobre su futuro abierto.

ABSTRACT

The paper presents a series of analyses and reflections based on the author's approach to the reality of the third sector of social action, and a review of recent bibliographical output. Firstly, the work provides some keys to interpreting the development and current status of the non-profit social action sector. Subsequently, it overviews some diagnostic valuations of the phe-

nomenon. Finally, it aims to set out the socio-political context in which the third sector of social action is structuring and developing, in order to pose some questions in regard to its long-term future.

En este artículo, basándonos en nuestra proximidad personal al fenómeno y en una revisión de producción bibliográfica reciente, pretendemos presentar algunos análisis y reflexiones sobre la evolución, contexto y situación de nuestro tercer sector de acción social[1].

1 DESARROLLO Y SITUACIÓN ACTUAL DEL TERCER SECTOR DE ACCIÓN SOCIAL: ¿QUÉ HAY DE NUEVO?

Cuando se habla del tercer sector de acción social frecuentemente surge la duda acerca de en qué medida nos estamos refiriendo a un fenómeno *nuevo.* Pues bien, ciertamente hay que empezar diciendo que el fenómeno de las organizaciones voluntarias no puede ser considerado, en absoluto, como un fenómeno nuevo (CASADO, 2003: 13-43). Sin embargo sí es relativamente nueva una determinada configuración y un determinado estatuto del sector voluntario en la sociedad en general y en el ámbito de las políticas sociales en particular. Intentaremos explicarlo.

En palabras de Demetrio CASADO, «la acción voluntaria se está haciendo socialmente visible entre nosotros de manera progresiva. Actividades y organizaciones las tuvimos siempre en nuestra historia» (...) Pero no fuimos inducidos o ayudados a ver tales manifestaciones de la vida colectiva como un conjunto conexo, sino de manera fraccionada, sin identidad común (CASADO, 2003: 65). Efectivamente, «no ha sido hasta la década de los setenta del pasado siglo, y en el terreno precisamente de la economía, cuando se comenzó a hablar de ellas como un sector institucional diferenciado del mercado y del estado» (PÉREZ-DÍAZ y LÓPEZ-NOVO, 2003: 27).

Ahora bien, «es muy probable que la idea de tercer sector no hubiera pasado de ser una *mera* idea (una de las muchas ideas que circulan en busca de una realidad que reflejar) de no haber sido por un fenómeno que ha afectado a todas las sociedades democráticas liberales con economías de mercado avanzadas en las dos últimas décadas del siglo XX, a saber: el crecimiento en progre-

(1) Presentamos una versión reducida de algunas partes del artículo «Sector voluntario e intervención social: trayectorias y perspectivas», que se preparó, originalmente, para un libro-homenaje a Demetrio Casado, de próxima aparición. Finalmente, en el mencionado libro, incluimos otra versión reducida de otras partes del artículo (básicamente, definición del sector y líneas estratégicas). Se puede solicitar el texto completo a ffantova@euskalnet.net.

sión geométrica en todos estos países de las asociaciones voluntarias y organizaciones sin ánimo de lucro. Esta eclosión asociativa ha sido de tal magnitud que algunos autores no han dudado en calificarla de una *revolución asociativa global.* El crecimiento fulminante de las asociaciones voluntarias y las organizaciones sin ánimo de lucro ha conferido espesor empírico a la idea del tercer sector y ha reforzado su plausibilidad en el debate académico y en el discurso público» (PÉREZ-DÍAZ y LÓPEZ NOVO, 2003: 34).

A la hora de desarrollar y articular la reflexión sobre qué es lo nuevo y qué es lo que no es tan nuevo en relación con el sector voluntario, resulta sugerente la aportación de MUÑOZ MACHADO, quien reconociendo como «gran transformación (...) la espectacular aparición de un sinfín de organizaciones sociales, normalmente laicas, que han asumido el desempeño de tareas de servicio a la colectividad» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 709-710), relativiza la presunta *novedad* del fenómeno. Lo que ha ocurrido, desde su punto de vista, es que había tenido lugar una «larga etapa durmiente de asociaciones y fundaciones» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 717). Así, señala que «nada mejor para valorar la significación de su aparatosa emergencia a final de siglo XX que conocer las causas de la no menos importante etapa de la vida de los Estados europeos en que la actividad asociativa y fundacional quedó reducida al mínimo» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 717). Este estudioso recuerda que el espíritu de la Revolución Francesa «no toleraba ninguna sociedad particular, ningún grupo parcial, ninguna corporación colateral, ni incluso para cumplir lo que el Estado no cumpliese» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 720). Y, de igual modo que en otros países, «en España se sigue, como está bien estudiado, la ideología antiasociativa implantada por la Revolución, desde los mismos momentos de la aprobación de la Constitución de Cádiz de 1812» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 722).

Según MUÑOZ MACHADO, «toda la gran operación de desmantelamiento de las instituciones de base asociativa y fundacional que se produjo en los primeros años del siglo XIX, tuvo su continuación, desarrollo y fortalecimiento a lo largo del siglo y continuó arrolladoramente hasta pasada la mitad del siglo XX. Al menos así ocurre con las asociaciones y fundaciones que ejercen actividades sociales» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 29). Demetrio CASADO recuerda, por ejemplo, que la primera Ley de Beneficencia española, de 1822, es un exponente muy expresivo de del «proceso de afirmación del Estado que lleva consigo la asunción de responsabilidades en actividades anteriormente desarrolladas por agentes privados voluntaristas» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 101-102). Según este mismo autor, la segunda Ley de Beneficencia, de 1849, es más contemporizadora, de modo que podría considerarse la «Beneficencia particular» como una primera construcción conceptual próxima al sector voluntario en España.

MUÑOZ MACHADO concluye que, en lo relativo al «derecho de fundación y de asociación en España (...), no sólo se ha visto constreñido por la desconfianza y la prevención, cuando no por la actitud manifiestamente contraria, del legislador, sino que además han quedado aplastados por el crecimiento progresivo de los servicios de carácter social ofrecidos por las Administraciones Públicas, que vinieron a ocupar, desde principios del siglo XIX, todo terreno social que había sido atendido antes por instituciones de base asociativa o fundacional creadas por la Iglesia o por la sociedad civil» (MUÑOZ MACHADO, 2002: 734). Esta realidad europea contrastaría con la norteamericana, como observara Tocqueville en su obra sobre la democracia en América, de 1831.

Autores como CASADO y MUÑOZ MACHADO nos ayudan a comprender las raíces antiguas del sector voluntario y su larga tradición de acción social. Ello nos parece particularmente útil como vacuna preventiva de algunos lugares comunes no infrecuentes en la literatura sobre el tercer sector. Lugares comunes en los que cabe valerse de la pretendida *novedad* del sector voluntario, tanto para plantear algún tipo de *ilegitimidad* de su incursión en el terreno de la intervención social (por ejemplo frente al sector público) como, en el extremo opuesto, para considerarlo el agente actual que sustituiría a otros propios de épocas anteriores.

También arroja una interesante luz sobre el desarrollo del sector voluntario, particularmente en España, SUBIRATS cuando afirma que «España continúa siendo anómala con relación a muchos de los países europeos que conforman nuestro entorno y que casi siempre nos sirven de referencia al menos en un punto (…): el país en general no tiene una concepción de lo público como un ámbito de responsabilidad colectiva, ni tampoco dispone de una presencia fuerte, estructurada y responsable de lo que se viene denominando sociedad civil» (SUBIRATS, 2001: 43-44). Según este autor, «nuestra historia nos ha dejado huellas (…) El tradicional alejamiento, extrañeidad entre estructuras institucionales, sociedad política y sociedad civil, esa peculiar dependencia social del Estado que venía acompañada de una arraigada (y sin duda justificada) desconfianza de lo público, ha dejado secuelas en nuestra forma de entender el espacio de lo público, de lo civil» (SUBIRATS (ed.), 1999: 20). Se echaría en falta «una sociedad civil fuerte, es decir, (...) una sólida red de lazos sociales, (...) tradiciones de responsabilidad cívica y (...) pautas de interacción social basadas en la confianza y en la autocapacidad de organización social» (SUBIRATS (ed.), 1999: 20). Tendríamos un «déficit crónico de sociedad civil, entendida como consenso social sobre valores civiles compartidos entre grupos sociales y compartidos entre las diversas culturas que se expresan» (SUBIRATS (ed.), 1999: 21). Una sociedad civil cuyo principal elemento constitutivo y su manifestación más visible sería el asociacionismo.

En el análisis de SUBIRATS, la debilidad de la sociedad civil en España viene acompañada de la debilidad del Estado en la medida en que prima todavía una pauta adscriptiva (la que permite formar parte de una estructura de relaciones sociales) «en la que el individuo sólo cuenta en tanto en cuanto forma parte de un entramado básicamente familiar y clientelar del cual depende» (SUBIRATS (ed.), 1999: 27). Notemos que, si el análisis de SUBIRATS es correcto (y así parecen sugerirlo diversos estudios que comparan el desarrollo del tercer sector en diferentes países) no hay un juego de suma cero entre desarrollo del sector público y el desarrollo de sector voluntario, sino que pueden necesitarse mutuamente por las sinergias que habría entre uno y otro.

Según MOTA, «la transmisión intergeneracional de actitudes y valores político culturales a través de la socialización aparece como el principal obstáculo para el desarrollo y la expansión del asociacionismo y la acción colectiva en España, desafiando las cada vez más favorables condiciones que brindan la modernización socioeconómica y la consolidación de instituciones políticas democráticas en el conjunto del país (...). La persistencia de la desconfianza social generalizada ha concurrido con una afirmación del proceso de individualización iniciado en la sociedad española durante el desarrollo económico de los años sesenta, lo que se ha traducido en un aumento de los índices de tolerancia y en un avance importante en la aceptación del pluralismo ideológico que son condiciones necesarias para el florecimiento del asociacionismo y de la vitalidad de la sociedad civil. Sin embargo, existen indicios de que el crecimiento del individualismo en España no ha estado ligado a la aparición y desarrollo de valores y actitudes personales que favorezcan la capacidad de intervención del individuo en la esfera pública y la confianza en su poder de transformación social» (MOTA, 1999: 40-41). Con todo, a finales de los noventa, MOTA observa «indicios de expansión y reciente vitalidad del fenómeno asociativo en nuestro país» (MOTA, 1999: 37).

Nos encontramos, por tanto, con un sector voluntario de larga data aunque, con los matices aportados, cabe hablar de una emergencia del sector voluntario en el último cuarto del pasado siglo, también en España. Al analizar este fenómeno se acostumbra a hacer referencia a algunos factores, que recogemos sintéticamente:

- Oportunidades en el contexto del proceso de globalización económica, por la crisis, flexibilización y precarización del empleo, por la terciarización de la economía, por la reestructuración en red del tejido económico, por la mayor valoración de activos intangibles en las organizaciones (como el conocimiento) y por el desarrollo de nuevos nichos de mercado vinculados a nuevas necesidades, preocupaciones o demandas sociales.

- Apertura de espacios por la crisis o reestructuración del Estado de bienestar, unida a discursos o prácticas diversas como, por ejemplo, la reducción del tamaño del Estado o la desburocratización de los servicios públicos. Mayor plausibilidad de nuevos agentes en propuestas o modelos de *gobernanza* participativa tras el colapso del *socialismo real* y, en general, el declive de otros agentes sociales.
- Oportunidades en el contexto de la denominada *sociedad del riesgo* en la que aparecen nuevas vulnerabilidades en el entrecruzamiento complejo de trayectorias individuales cada vez más prolongadas y diversas en un contexto cultural progresivamente secularizado en el que se mezclan y entrecruzan prácticas consumistas y valores posmaterialistas.

2 PERFILANDO Y VALORANDO LA TRAYECTORIA Y LA SITUACIÓN: HACIA UN DIAGNÓSTICO

Ensayando una interpretación valorativa a partir de los datos más recientes recogidos en la bibliografía, compartíamos, en un seminario recientemente realizado, este diagnóstico: «Refiriéndonos al tercer sector diríamos que su realidad, hoy y aquí, es valiosa pero frágil. Creemos que es una realidad valiosa por la existencia, la persistencia, la vitalidad y la renovación de personas y organizaciones que llevan mucho tiempo haciendo y compartiendo intervención social desde las claves que caracterizan la acción voluntaria. Sin embargo los procesos de desdibujamiento de la identidad en algunas entidades y las a nuestro juicio insuficientes dinámicas de coordinación o simple comunicación entre las organizaciones ofrecen en ocasiones una imagen de fractura y debilitamiento del sector. Desde nuestro punto de vista, tanto el tercer sector como las administraciones públicas se ven sometidos a tensiones en este momento de reajuste o reestructuración (con fuertes amenazas, en muchos casos, de desajuste y desestructuración) de los sistemas de bienestar social en sociedades complejas en las que tienen que responder eficientemente a demandas y exigencias difíciles de compatibilizar que provienen de las diferentes personas y grupos con los que tienen vinculación o relación» (FANTOVA (coord.), 2003: 5).

Así, estudiosos como ASCOLI, RANCI y PAVOLINI advierten fuertes tendencias a la polarización y la fragmentación en el seno del tercer sector de acción social. Las exigencias de las administraciones públicas y las dinámicas de mercantilización estarían contribuyendo a configurar un segmento de organizaciones dedicadas al *welfare duro,* con capacidad de gestión y fortaleza financiera y cada vez más parecidas a las empresas de servicio con ánimo de lucro. En el otro extremo tendríamos a organizaciones de *welfare ligero,* más de base, con mayor presencia del voluntariado, pero pequeñas y poco rele-

vantes desde el punto de vista político y económico (ASCOLI y PAVOLINI, 2000: 827-858; RANCI, 1999: 187).

RODRÍGUEZ CABRERO, por su parte, se refiere a la «creciente competencia selectiva por parte de la empresa privada en la prestación de servicios, la conversión del voluntariado en una fuerza social integrada en las políticas públicas, la creciente competencia entre las propias entidades sociales y la crisis de identidad que afecta parcialmente al sector (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 354) y habla de «la fuerza simbólica de lo no lucrativo hoy frente a su relativa debilidad institucional» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 534). Este autor identifica las siguientes etapas en el proceso de reconstitución del sector voluntario de acción social (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 361-364):

- La fase emergente la sitúa en los años setenta, aunque los años precedentes son fructíferos en la movilización en áreas como la discapacidad y había una interesante tradición cooperativista. El crecimiento económico, el auge de las clases medias urbanas y la fuerza emergente del movimiento obrero se tradujeron en una renovada capacidad de movilización y reivindicación de la emergente sociedad civil española.
- En los años ochenta, finalizada la transición política y consolidado el sistema de democracia representativa, el sector sociovoluntario entra en una fase de consolidación (ciertamente desigual y fragmentada), pero que permite una amplia flexibilidad organizativa en el sector. La desmovilización social hace tomar conciencia de que los nuevos rumbos del sector social exigen consolidar los objetivos reivindicativos bajo formas estables de organización como son las asociaciones, y muy pronto estas entidades se incorporarán a la prestación de servicios. Las leyes de servicios sociales de primera generación no reflejarán aún la importancia del sector pero de facto se recurrirá a las organizaciones voluntarias.
- La década de los noventa es la fase de expansión del sector de la acción social (fase aún no concluida). Este proceso de crecimiento no altera el hecho de que el conjunto del sector sigue siendo reducido en el imaginario colectivo a las entidades singulares como son Cáritas Española, Cruz Roja y ONCE, que con distintos matices institucionales estructuran buena parte del sector y acumulan una parte notable de los recursos económicos y humanos que se movilizan. En esta fase una parte importante de las organizaciones no gubernamentales se convierten en empresas de servicios que colaboran con la administración pública bajo la técnica de la subvención o el concierto. Se consolida progresivamente un modelo mixto de producción del bienestar en el que las entidades sociales ganan peso como prestadoras de servicios públicos y en las que se necesita una gestión económica profesional.

- En la actualidad estamos en una fase de institucionalización que ya había empezado en la década precedente, en un período histórico en el que la gestión privada de servicios públicos y sociales se está consolidando y el rol social de las organizaciones no gubernamentales se ve condicionado por la competencia creciente de la empresa privada y por la creciente institucionalización de la actividad voluntaria a través de su juridificación y regulación. La actual fase de crecimiento de las organizaciones no gubernamentales no ha finalizado, pero cabe pensar que en los años venideros se producirá una ralentización y, posteriormente, su reordenación y consolidación.

En opinión de SALINAS, «en la actualidad el tercer sector dedicado a los servicios sociales estaría cumpliendo el papel de brazo ejecutor de determinadas políticas sociales del Estado. Comportándose más como una extensión de los servicios sociales que como un tejido social organizado capaz de plantear alternativas e influir en el diseño de políticas sociales» (SALINAS, 2001: 240). En opinión de HERRERA y CASTÓN, «a pesar del crecimiento numérico y el aumento del peso porcentual en la gestión de los servicios financiados públicamente, las organizaciones del tercer sector en Europa continúan viviendo en una situación de marginalidad» (HERRERA y CASTÓN, 2003: 169).

En síntesis, diríamos que la larga historia de las organizaciones voluntarias, una serie de condiciones contextuales y algunos de los datos aportados por los diversos estudios nos presentan un sector voluntario de intervención social de envergadura e importancia apreciables. Sin embargo, una mirada atenta no deja de descubrir fragilidades y amenazas relevantes que nos obligan a no dar por descontada la coherencia y fortaleza que requeriría el desempeño sostenible del papel que permita considerarlo un verdadero *tercer sector* en el ámbito de una intervención social entendida como uno de los componentes clave del bienestar social en nuestras sociedades complejas.

3 EL CONTEXTO DE LA ACTUAL POLÍTICA SOCIAL COMO MARCO Y EL PAPEL DEL TERCER SECTOR: ¿QUÉ HACER?

En lo relativo a las orientaciones actualmente predominantes en las políticas sociales en nuestro entorno político, económico y social, asumimos que nos encontramos en un momento de reestructuración de los sistemas de bienestar construidos en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Aquellos sistemas se edificaron según un modelo que basculaba en gran medida sobre el trabajo remunerado y con derechos como herramienta de inclusión, como otorgador de ciudadanía económica y social (junto a la política) y como espacio en el que se trazaba la que se consideraba divisoria central entre sujetos enfrentados.

Notemos que este modelo se construye en buena medida en un contexto cultural de posguerra (con sus correspondientes valores) y sobre la base también de un determinado modelo familiar (el que ha sido denominado de *varón sustentador*).

Se asume que a partir de los años setenta el modelo entra en crisis y empezamos a hablar de sociedad postindustrial, postfordista, postmoderna. La crisis es denominada e interpretada de diferentes maneras pero, en todo caso, su manifestación principal es que el modelo es cada vez menos capaz de incluir. El desempleo empieza a crecer y empezamos a escuchar, cada vez más, hablar de dualización y de exclusión. En cierto modo podríamos decir que es el propio éxito del modelo y los cambios que desencadena en la calidad de vida, la salud, los valores, la situación económica o los modelos familiares el que está, en cierta medida, en el origen de la propia crisis. Crisis que, en todo caso, tiene mucho que ver con una revolución tecnológica y un proceso de globalización de la economía. Crisis que también viene dada por el incremento del impacto ecológico del propio desarrollo.

Avanzando en el tiempo y con palabras de RODRÍGUEZ CABRERO, diríamos que «desde los primeros noventa, el nuevo marco es el de la globalización que se corresponde con un proceso de mutación de las fuerzas productivas a nivel mundial que ha modificado el modelo anterior a dos niveles: congelando la oferta de consumos públicos (lo que denominaremos Estado de Bienestar) (...) y segmentando los consumos privados en base a mayores dispersiones en la distribución de la renta en la que el Estado juega un papel más pasivo» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 45-46). En este contexto «las políticas sociales de orientación grupal o categorial han ido ganando fuerza» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 51), lo cual, según este autor, contribuye a la segmentación de las políticas sociales en función de la distinta capacidad de movilización y presión, en un contexto, por cierto, de «remercantilización de los derechos sociales» en el que «la lenta pero imparable conversión de las clases medias funcionales en clases medias funcional-patrimoniales tiende a minar los fundamentos materiales e ideológicos del Estado de Bienestar en pro de un Estado de Bienestar liberal-patrimonial crecientemente diferenciado y fragmentado» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 51). En palabras de ALONSO, «El Estado se convierte (...) en un Estado remercantilizador, gerencialista, emprendedor y empresarializador (...), *workfare state*» (ALONSO, 2000: 333). En el caso español hay que señalar que todo este proceso se da de forma simultánea y entrelazada con la descentralización del Estado.

Ante esta situación: ¿qué hacer? Se diría que el modelo de referencia en este momento, especialmente en lo que tiene que ver con lo que en este artículo denominamos intervención social, sería el de la *gestión pluralista* o el *modelo mixto* del bienestar, en el que encaja la reivindicación de un importante papel

para el tercer sector. Estas propuestas no representarían una especie de *vía intermedia* entre los términos clásicos de la dialéctica público-privado (privado con ánimo de lucro, se entiende), sino más bien una superación de modelos de bienestar primordialmente basados en esa dinámica y en esa dialéctica Estado-mercado, en el que ambos polos juegan a un juego de suma cero.

Desde el concepto de lo mixto, la aparición de nuevos agentes en el sistema de bienestar no se lee, necesariamente, en términos de privatización o precarización, sino que puede ser interpretada como una dinámica de respuesta adecuada a la complejidad de los problemas y recursos y a los diferentes tipos de necesidades y bienes; como un incremento de oportunidades para las personas y los grupos; como un aprovechamiento de la oportunidad que da la disminución de los costes de transacción en la economía informacional; o como una ocasión para que las personas involucradas (destinatarias, trabajadoras u otras) puedan construir trayectorias individuales flexibles y ricas en una sociedad red en la que verdaderamente haya redes que recojan y proyecten a las personas que lo necesiten en cada momento en que sea necesario.

Desde las propuestas del modelo mixto se acostumbra a criticar la mercantilización de la respuesta a las necesidades sociales o, como es el caso actual en España, la sobrecarga de muchas familias, y en particular de muchas mujeres, que están asumiendo en buena medida la provisión, no remunerada, de toda una serie de cuidados y atenciones. Ahora bien, también es común desde ese discurso la crítica de las paradojas sistémicas y dinámicas perversas de la que podríamos llamar *administración de la inserción,* mediante la cual un sistema estructuralmente excluyente encarga a una de sus partes que se ocupe de la inclusión. El modelo mixto se plantea como un sistema más amigable con la familia y las redes sociales informales y, en general, como un sistema menos institucionalizado y más flexible. Y, por tanto, más capaz de gestionar esas situaciones paradójicas de las que hablamos.

El discurso de lo mixto y del tercer sector aparece también desde la conciencia de la necesidad de crear las condiciones éticas, culturales, comunitarias, sociales o prepolíticas de la solidaridad (entre sexos, entre generaciones, con las generaciones futuras, con las personas en riesgo o proceso de exclusión social, en el trabajo, en la comunidad, a nivel internacional y así sucesivamente) en las sociedades de la *cultura de la satisfacción.* Se plantea, por tanto, como una nueva manera de unir lo social con lo cultural y también como una nueva forma de unir lo económico y lo social (economía social) y de unir lo social y lo político (participación, partenariado, gobernanza).

Así, por ejemplo, en un sugerente artículo, Vidal propone un modelo DIN-A-3 de Estado de bienestar. Modelo *dinámico* de solidaridad como superación

de un modelo distributivo o asistencial y de un modelo insertivo o normalizador. Modelo a *tres,* en el que se da una relación sinérgica entre mercado, administración y tercer sector. Modelo propio de una sociedad del riesgo, de una sociedad reflexiva, de una sociedad informacional y de una sociedad reticular. Modelo para la construcción de comunidades creativas, pluralistas, convivenciales e inclusivas en las que sean posibles las diversas trayectorias personales de ciudadanas y ciudadanos libres (Vidal, 2003).

Sin embargo, frente a la visión positiva y promisoria del modelo mixto no faltan las alertas críticas. Ciertamente, bajo esa etiqueta de *modelo mixto* pueden caber muchas cosas. Así, en opinión de NOGUERA, por ejemplo, la *comunitarización* del bienestar no se realiza ni mucho menos al mismo ritmo que la mercantilización o la familiarización, con lo que estamos ante un falso *pluralismo,* o un pluralismo sesgado y hegemónico en favor del mercado y, en todo caso, de una familia cada vez más sobrecargada (ADELANTADO (coord.), 2000, capítulo 14:7).

Según RODRÍGUEZ CABRERO, «el mercado amplía su espacio material y refuerza su peso ideológico al extender la lógica mercantil en forma de cuasimercados en el Estado de bienestar y en la propia esfera relacional (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 28). Este autor nos invita a «preguntarnos si estamos realmente reconstituyendo la sociedad civil o, por el contrario, estamos aumentando la responsabilidad de la sociedad en cuanto a los efectos sociales de la crisis pero sin que realmente se extienda y profundice la participación ciudadana» (RODRÍGUEZ CABRERO (coord.), 2003: 33). Según MARBÁN, «la lógica competitiva del proceso de globalización económica, el recelo de las clases medias urbanas sobre un Estado fiscalizador, y la transformación del ciudadano en usuario-consumidor preocupado por un menor coste en los servicios y en reducciones impositivas, están presionando hacia un mayor reforzamiento de la sociedad civil en su versión lucrativa que en la parcela de lo altruista» (MARBÁN, 2001: 174).

La metáfora podría ser la siguiente. Tenemos una persona joven que, con cierta facilidad, entra y sale del mercado de trabajo. Gana dinero pero difícilmente puede plantearse el adquirir una vivienda en propiedad. Compra un coche veloz con el que tiene un grave accidente. La sanidad pública altamente tecnificada le salva la vida pero, pasadas unas semanas le da el alta y vuelve a su casa afectado por una grave discapacidad. Su familia le atiende con escaso apoyo público en materia de ayuda a domicilio. Finalmente la solución es la contratación precaria de una persona inmigrante que, con lo que gana, mantiene a su familia en el país de origen. A partir de esta metáfora la pregunta es: ¿qué significa o puede significar el pluralismo del bienestar para la reconstrucción y construcción de las redes o mallas de seguridad, de los apoyos o sistemas de bienestar que necesitan las diferentes personas y grupos que aparecen en la historia?

Sea como fuere, parece claro que, hoy por hoy, nos encontramos ante un escenario abierto en el que la idea de modelo mixto aparece más bien por exclusión de lo que *no parece* que vaya a ocurrir. Efectivamente, no parece previsible un *desmantelamiento* de los sistemas, servicios, programas y prestaciones de bienestar; ni tampoco un despliegue de un potente sistema público *a la manera clásica* en el campo de los servicios sociales y la acción social. Sin embargo, más allá de la intuición de lo mixto, diríamos que está por hacer la estructuración del sistema de servicios sociales y, con él, del más amplio sector de lo que venimos denominando intervención social.

Y es que, ciertamente, en más de una ocasión nos ha recordado DEMETRIO CASADO que la noción de sistema implica unas «circunstancias de orden e interacción que están por probar en la acción social y los servicios sociales de España» (CASADO, 1995: 426), entre otras razones, diríamos, por la juventud y el rápido crecimiento del sistema. Las *fuerzas estructurantes* han sido y son débiles. Ni desde los poderes públicos ha habido una apuesta eficaz por un determinado modelo ni otras dinámicas (la investigación y desarrollo llevada a cabo por agentes privados o las dinámicas participativas emergentes desde la sociedad civil, por citar ejemplos que han operado como estructurantes en otros sectores de actividad) han sido suficientemente poderosas. Nos encontramos ante una red no siempre anudada y de geometrías variables con muchos nodos de diferente tamaño y de diferente radio de acción en la que conviven o compiten multiplicidad de tradiciones y culturas, sin que nadie, al parecer, pueda reivindicar el liderazgo, la centralidad o la hegemonía y sin que parezca fácil predecir la evolución futura.

Entendemos que la suerte de la intervención social, hoy y aquí, se juega en buena medida en el proceso de estructuración o desestructuración del sistema (o de los sistemas) de servicios sociales, de su construcción o su *deconstrucción.* Del mismo modo que hay tendencias y discursos que se orientan a la constitución de los servicios sociales como un *cuarto pilar* del sistema de bienestar (con una envergadura y capacidad equiparables a los sistemas de educación, salud y prestaciones económicas), también hay tendencias y discursos que conducen los servicios sociales a la condición residual de herramienta de control o contención social. El futuro no está escrito y depende, en buena medida, del papel que sean capaces de asumir y que se posibilite que asuman los servicios sociales ante fenómenos como la exclusión social, la dependencia, los conflictos intrafamiliares o las dinámicas de integración comunitaria intercultural en sus cambiantes configuraciones.

De particular relevancia para el futuro del sistema de servicios sociales y, con él, de todo el sector de la intervención social, nos parece el reto de la dependencia, en la medida en que en los próximos años se va a jugar y estructurar el

reparto de papeles en la respuesta a ese reto que, como recogía más arriba RODRÍGUEZ CABRERO, es el que más fácilmente puede permitir a las clases medias percibir los servicios sociales y la acción social como algo que les concierne y les interesa.

Sea como fuere, la conclusión a la que llegamos es que, en lo que tiene que ver con la intervención social, el significado del modelo mixto y el papel que pueda desempeñar el tercer sector en nuestro entorno cercano no son, en absoluto, una cuestión cerrada. Hemos descrito un sector voluntario de intervención social de considerable envergadura e importancia, pero también frágil y fragmentado. Las posibilidades están abiertas y el interés que puede tener la construcción de un modelo mixto sostenible que permita fortalecer la ciudadanía social no parece despreciable. Sin embargo, parece claro que la configuración de ese modelo mixto no está suficientemente asegurada.

4 BIBLIOGRAFÍA

ADELANTADO, J. (coord.). *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España.* Barcelona: Icaria, 2000.

ALONSO, L. E. Las transformaciones del Estado de bienestar: participación social, sociedad civil y ciudadanía. En GARDE, J. A. (ed.), *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de bienestar en España.* Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2000, pp. 327-359.

ARIÑO, A. (ed.). *Diccionario de la solidaridad.* Valencia: Tirant lo Blanch, 2003.

ASCOLI, U. *Azione volontaria e welfare state.* Bologna: Il Mulino, 1987.

ASCOLI, U.; PAVOLINI, E. Las organizaciones del tercer sector en las políticas socioasistenciales en Europa: comparación de diferentes realidades. En: MUÑOZ MACHADO, S. (y otros): *Las estructuras del bienestar en Europa.* Madrid: Cívitas/Escuela Libre Editorial, 2000, pp. 827-858.

BRUGUÉ, Q.; GOMÁ, R. Las ONL: ¿Por qué hay tantas y hacia dónde van? En *Educación Social*, n.º 9, mayo-agosto, 1988, pp. 12-22.

CASADO, D. Acción social y servicios sociales. *Documentación Social*, n.º 101, octubre-diciembre (Síntesis del V Informe sociológico sobre la situación social en España. Sociedad para todos en el año 2000), 1995, pp. 425-457.

— *Reforma política de los servicios sociales.* Madrid: CCS, 2002.

— *Imagen y realidad de la acción voluntaria.* Barcelona: Hacer, 2003.

DONATI, P. La crisis del Estado Social y la emergencia del tercer sector: hacia una nueva configuración relacional. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, n.º 5, 1997, pp. 15-35.

— *La ciudadanía societaria.* Granada: Universidad de Granada, 1999.

FANTOVA, F. *La gestión de organizaciones no lucrativas. Herramientas para la intervención social.* Madrid: CCS, 2001.

— (coord.). *Tercer sector y administraciones públicas. Sinergias para la solidaridad (Documento final del seminario).* Bilbao: Instituto Diocesano de Teología y Pastoral, 2003.

FUNDACIÓN ESPLAI. *El tercer sector visto desde dentro. La renovación de las ONGs y los retos de la exclusión social.* Cornellá de Llobregat, 2002.

FUNDACIÓN LUIS VIVES. *Propuestas de acción sobre el voluntariado y el marco financiero de las organizaciones de acción social.* Madrid, 2000 (www.fundacionluisvives.org).

FUNDACIÓN TOMILLO. *Empleo y trabajo voluntario en las ONG de acción social.* Madrid: MTAS/Fundación Tomillo, 2000.

GALLEGO, R. (y otros). *Els règims autonòmics de benestar.* Barcelona: Institut de Estudis Autonomics (Generalitat de Catalunya), 2002.

GARCÍA ROCA, J. Voluntariados: identidad y diferenciación. En: ARIÑO, A. (ed.). *Diccionario de la solidaridad (I).* Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, pp. 511-526.

GINER, S.; SARASA, S. Altruismo cívico y política social. En: GINER, S. y SARASA, S. (eds.). *Buen gobierno y política social.* Barcelona: Ariel, 1997, pp. 209-237.

GOMÁ, R. (y otros). *Seminari sobre el tercer sector.* Barcelona: Generalitat de Catalunya (Departement de la Presidencia/Secretaria General de Joventut), 2001.

HERRERA, M.; CASTÓN, P. *Las políticas sociales en las sociedades complejas.* Barcelona: Ariel, 2003.

MARBÁN, V.; RODRÍGUEZ CABRERO, G. El voluntariado: prácticas sociales e impactos económicos. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, número extra, serie Asuntos Sociales, 2001 (www.mtas.es).

MONTSERRAT, J. Las ONL ante el reto de la economía mixta del bienestar». *Economistas* (Colegio de Madrid), año XVIII, n.º 83, 2000, pp. 18-29.

MOTA, F. La realidad asociativa en España. En SUBIRATS, J. (ed.). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos.* Madrid: Fundación Encuentro, 1999, pp. 37-64.

MUÑOZ MACHADO, S. La contribución de las organizaciones sociales a la transformación del Estado de Bienestar. En MUÑOZ MACHADO, S. y otras (dirs.). *Las estructuras del bienestar. Propuestas de refirma y nuevos horizontes.* Madrid: Escuela Libre Editorial/Cívitas, 2002, pp. 709-789.

ONG DE ACCIÓN SOCIAL. *Propuestas para la mejora del tercer sector de acción social en España. Informe para el Presidente del Gobierno,* 1999 (www.entornosocial.es).

PÉREZ-DÍAZ, V.; LÓPEZ NOVO, J. P. *El tercer sector social en España.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

PUJOL, P. *Entorn en transformació i tercer sector. Capacitats organizatives, prestació de serveis i rol polític. El cas de les associacions per la lluita contra l'exclusió social a Catalunya. Tesi doctoral.* Barcelona: Universitat Autónoma de Barcelona, 2003.

RANCI, C. *Oltre il welfare state. Terzo settore, nuove solidarietà e trasformazioni del welfare.* Bologna: Il Mulino, 1999.

— (ed.). *Il mercato sociale dei servizi alla persona.* Roma: Carocci, 2001.

RODRÍGUEZ CABRERO, G. La economía política de las organizaciones no lucrativas. *Economistas (Colegio de Madrid),* año XVIII, n.º 83, 2000, pp. 6-17.

— (coord.) *Las entidades voluntarias de acción social en España.* Madrid: Fundación FOESSA, 2003.

RODRÍGUEZ CABRERO, G.; MONTSERRAT, J. (dirs.) *Las entidades voluntarias en España. Institucionalización, estructura económica y desarrollo asociativo.* Madrid: Ministerio de Asuntos Sociales, 1996.

RUIZ DE GAUNA, R. El tercer sector en Cataluña: situación y perspectivas. *Educación Social,* n.º 23, enero-abril, 2003, pp. 102-111.

SALINAS, F. (y otros). *La evolución del tercer sector hacia la empresa social. Estudio cualitativo.* Madrid: PPVE (Plataforma para la Promoción del Voluntariado en España), 2001.

SUBIRATS, J. Sociedad civil y voluntariado: responsabilidades colectivas y valores públicos en España. *Documentación Social,* n.º 122, enero-marzo, 2001, pp. 41-66.

— (ed.). *¿Existe sociedad civil en España? Responsabilidades colectivas y valores públicos.* Madrid: Fundación Encuentro, 1999.

SUBIRATS, J.; GOMA, R. Estado de bienestar: nueva agenda para la innovación social. GARDE, J. A. (ed.). *Informe 2000. Políticas Sociales y Estado de bienestar en España.* Madrid: Fundación Hogar del Empleado, 2000, pp. 33-63.

SUBIRATS, J. (y otros). *Redes, territorios y gobierno.* Barcelona: Diputació de Barcelona, 2000.

VERNIS, A. Reflexiones a raíz del estudio *El tercer sector social en España.* En PÉREZ-DÍAZ, V.; LÓPEZ NOVO, J. P. *El tercer sector social en España.* Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2003, pp. 319-333.

VIDAL, F. *El modelo DIN-A-3 de esfera pública: la dinámica del tercer sector en las transformaciones del Estado de bienestar (copia), 2003.*

ZUBERO, I. *Las nuevas condiciones de la solidaridad.* Bilbao: Instituto Diocesano de Teología y Pastoral/Desclée de Brouwer, 1994.

2

La activación como estrategia de lucha contra la exclusión social

Begoña Pérez Eransus

Profesora del Departamento de Trabajo Social de la Universidad Pública de Navarra

Sumario

1. Eficacia de la estrategia activadora con los más excluidos en cuatro países
2. Estudio de caso: el Empleo Social Protegido destinado a perceptores de Renta Básica en Navarra
2.1. Eficacia del programa de empleo social en la inserción laboral de sus participantes
2.2. Eficacia social del programa 2.3. Influencia de las características del mercado de trabajo en la eficacia del Programa de Empleo Social Protegido **3.** Conclusiones en relación al estudio del caso del Empleo Social Protegido en Navarra **4.** Bibliografía

RESUMEN

Las políticas de activación fueron diseñadas en los años setenta con el objetivo de favorecer la vuelta al mercado de trabajo de aquellas personas que quedaban al margen debido a las nuevas transformaciones económicas. En la actualidad, los programas de activación están siendo planteados por diversos gobiernos y organismos internacionales como estrategia eficaz para combatir la exclusión social. Sin embargo, han surgido diversos cuestionamientos en relación a su verdadera finalidad, integradora o disuasoria y, en mayor medida, en relación a su eficacia en la superación de situaciones de pobreza y exclusión. El objetivo de este trabajo es profundizar en estos cuestionamientos a partir de la revisión de las evaluaciones de programas de activación en cuatro países y a partir del análisis de un caso específico relativo a un programa de empleo protegido orientado a perceptores de renta mínima en Navarra.

ABSTRACT

Activation policies were designed in the 60s to facilitate a return to the labour market for people who had been sidelined by the recent economic transformations. Activation programmes

are currently being proposed by a number of governments and international bodies as an efficient strategy to combat social exclusion. However, there have been a number of questions raised as to their real purpose, whether as an integrator or as a deterrent, and, to a greater extent, in regard to their efficiency in overcoming situations of poverty and exclusion. This work is aimed at examining these questions in greater depth, based on a review of the appraisal of activation programmes in four countries, and on the analysis of a specific case relating to a protected employment programme oriented towards persons earning the minimum wage in the Spanish province of Navarre.

En las últimas décadas, los gobiernos occidentales están realizando un importante esfuerzo por coordinar políticas sociales y de empleo con el fin de favorecer el acceso al mercado laboral de los colectivos que quedan al margen del empleo a través del diseño de lo que ha venido a denominarse *políticas de activación.*

En la concepción del término original sueco, *políticas activas de empleo,* no se contemplaba la participación en este tipo de programas de aquellos colectivos más alejados del mercado laboral. Por el contrario, las políticas de activación diseñadas en los países del norte de Europa en los setenta estaban destinadas a conseguir que aquellos que ya estaban en el mercado, o se encontraban temporalmente en desempleo, pudieran adaptarse de forma ágil a las necesidades del nuevo contexto económico. Posteriormente, la extensión de las políticas de activación en Europa, en los ochenta, vino de la mano de su orientación a determinados colectivos que habían sido especialmente afectados por la crisis de empleo. En el caso de los desempleados de larga duración, las acciones de formación y los programas de empleo público eran valoradas como la mejor fórmula para acortar la distancia existente entre su nivel de cualificación y los requerimientos del mercado laboral. En relación a los jóvenes desempleados que nunca habían accedido al mercado, se detectó la idoneidad de los programas de activación como estrategia preventiva para evitar que éstos fueran sujetos, tempranamente de protección económica por desempleo.

Sin embargo, en el desarrollo más reciente de la activación observamos una creciente vinculación de este tipo de programas con las prestaciones de carácter asistencial destinadas a personas que se encuentran en situación de pobreza. LÆDEMEL y TRICKEY (2000) a partir de la comparación de prestaciones del nivel asistencial en siete países (Francia, Holanda, Noruega, Reino Unido, Dinamarca, Alemania y Estados Unidos) concluyen que se viene produciendo en todos ellos, a partir de la segunda mitad de los noventa, un cambio consistente en la introducción de condicionamientos de carácter laboral al cobro de las prestaciones asistenciales:

> El requerimiento de que aquellos que son considerados como capaces para trabajar deban buscar y aceptar un trabajo en el mercado laboral normalizado es una parte inherente del nuevo contrato de los programas de asistencia social (LÆDEMEL y TRICKEY, 2000: pág. 1).

¿Cuáles son los motivos que han llevado a los distintos Estados a introducir mecanismos de activación en el nivel asistencial? Este cuestionamiento se suscita debido a que las políticas destinadas a favorecer la vuelta al mercado laboral de las personas en la asistencia están siendo defendidas desde un rango de ideologías políticas muy amplio gracias a su congruencia con diversos objetivos derivados del nuevo contexto postindustrial. De esta forma, son planteadas, incluso simultáneamente, con fines tan distintos como combatir el desempleo, ayudar a recortar el gasto social, luchar contra la pobreza o reducir la dependencia de las prestaciones sociales.

A pesar de que, por definición, la activación esté destinada a favorecer la inserción laboral de aquellas personas que se encuentran al margen del mercado, en la práctica, ésta adopta formas muy diversas:

— Los países de tradición socialdemócrata, de manera más generalizada, y el resto de países europeos, de forma más limitada, han venido adoptando estrategias que pretenden una mejora de la empleabilidad de las personas que se encuentran al margen del empleo. Ello se traduce en la inversión en acciones de formación continua, ocupacional y mecanismos que facilitan la orientación y la búsqueda de empleo en el medio o largo plazo. Esta estrategia, aunque pueda tener como objetivo a largo plazo la reducción del gasto social, implica, en un primer momento, un aumento de los recursos económicos destinados a la lucha contra la exclusión.

— Por otro lado, en los países de orientación neoliberal como Estados Unidos la activación se ha manifestado en estrategias orientadas a la inserción inmediata en el mercado de trabajo normalizado. De esta forma se potencia la utilización de dispositivos de orientación laboral o agencias de colocación que hacen de intermediarias con empleadores privados en el momento en que se solicita la prestación asistencial o en las primeras fases de percepción de la misma. Igualmente, a esta estrategia responden los sistemas de premio-castigo que relacionan la propia percepción y la cuantía de la prestación económica con el acceso al empleo normalizado. En ellos, el premio se establece mediante fórmulas de impuesto negativo en las que se complementan los ingresos por trabajo hasta llegar a un mínimo establecido, de manera que el empleo pueda convertirse en una opción económicamente más deseable que la asistencia. El castigo se articula a través de la reducción o incluso la extinción de la prestación económica.

Puede comprobarse una profunda diferenciación existente entre las estrategias desarrolladas en Estados Unidos y Europa. En términos generales, en Europa la vinculación de la activación a la asistencia, hasta el momento, ha

supuesto un aumento y no una reducción de los recursos destinados a la población más excluida. Mientras que en Estados Unidos la introducción del *workfare* en la asistencia ha conllevado un recorte real del gasto social. Al margen de ello, también en los países europeos pueden encontrarse iniciativas que responden al objetivo de favorecer la inserción inmediata en el mercado normalizado. De hecho, en los últimos años se viene produciendo en Europa una creciente extensión de fórmulas de premio (estímulos al empleo) y castigo (recortes en las prestaciones) relacionadas con el nivel asistencial.

En cualquier caso, esta fuerte heterogeneidad de las estrategias de activación en relación a sus objetivos, forma y resultados ha llevado incluso a cuestionar la conveniencia de utilizar un único término para denominarlas (BARBIER, 2001). Bajo el término *activación* se están incluyendo prácticas tan distintas como las derivadas de la lógica punitiva introducida en la asistencia social norteamericana, las prácticas de lucha contra la exclusión de orientación solidaria en Francia, las políticas de mejora de la empleabilidad de carácter universalista en los países socialdemócratas o, recientemente, las propuestas de coordinación entre los planes de empleo y de inclusión social de los países miembros de la Unión Europea.

En relación a nuestro objeto de estudio, la verdadera cuestión es dilucidar si el paso de políticas pasivas a políticas activas está constituyendo realmente un avance en el tratamiento de la exclusión o si está introduciendo cierto riesgo en la protección social al sustituir mecanismos de protección económica por programas de activación basados en la inserción laboral. En otras palabras, la activación vinculada al nivel asistencial, ¿mejora la situación de personas en dificultad social al proporcionarles oportunidades de acceso al empleo?; o por el contrario, ¿son medidas que sustituyen dispositivos de bienestar pre-existentes, deteriorando la protección de los colectivos más vulnerables y recortando sus derechos sociales?

Con el fin de profundizar en este cuestionamiento, proponemos descender al estudio de casos específicos, del nivel nacional primero y regional después, para valorar la eficacia de la activación y conocer sus consecuencias en relación a la situación de los colectivos más excluidos.

1 EFICACIA DE LA ESTRATEGIA ACTIVADORA CON LOS MÁS EXCLUIDOS EN CUATRO PAÍSES

Partiendo de la revisión de diversas evaluaciones de las estrategias de activación en cuatro países: Estados Unidos (LÆDEMEL y TRICKEY, 2000), (LOPREST, 1999), (MCKNIGHT, 2002), (PARK y VAN VOORHHIS, 2001);

Reino Unido (BARBIER, 2001), (GILBERT y VAN VOORHIS, 2001) ; Dinamarca (BREDGAARD, 2001), (TORFING, 1999) y Francia (BARBIER, 2001), (GILBERT y VAN VOORHIS, 2001) se encuentran evidencias empíricas que apuntan a importantes limitaciones de estos programas a la hora de favorecer la inserción laboral de las personas en situaciones más intensas de exclusión. La mayoría de las evaluaciones muestran que los programas de activación favorecen la vuelta al empleo de las personas en la asistencia que cuentan con mejores niveles de cualificación y menores niveles de exclusión social; sin embargo, apenas tienen efecto en la inserción laboral de aquellos que llevan más tiempo vinculados a los mecanismos de asistencia social.

Prueba de ello es que en los cuatro países se detecta un volumen determinado de participantes en programas asistenciales definidos como «difícilmente activables» o «no activables»(1). Estos colectivos permanecen vinculados a la asistencia y/o a sus mecanismos de activación durante largos períodos de tiempo, o bien, en función del grado de incumplimiento de lo establecido y de la rigidez del sistema de sanciones en el que se ubiquen, se ven obligados a abandonarla. Y, por tanto, abocados a una situación de desprotección económica.

En los cuatro países analizados, la vinculación de estrategias de activación con el nivel asistencial ha supuesto la introducción de condicionamientos al cobro de las prestaciones cuyo incumplimiento conlleva la salida de la asistencia. Sin embargo, este mismo hecho está generando efectos altamente diferenciados en función de la forma que adquieren los condicionamientos: ofertas de empleo en el sector privado, planes individualizados de orientación laboral o contratos de inserción social. Así como en relación al alcance de las sanciones vinculadas al incumplimiento de los compromisos: sanciones económicas o extinción total de la prestación. En este sentido, el caso norteamericano es, sin duda, el que está generando mayor riesgo de desprotección por haber sustituido las escasas ayudas asistenciales pre-existentes por ayudas temporales subordinadas a la inserción laboral de los participantes. En el resto de países las sanciones son de carácter moderado y son establecidas en función de las características de los colectivos en la asistencia, siendo más flexibles con determinadas situaciones de menor empleabilidad.

En relación a las causas de este «fracaso» de la activación de los más excluidos, de las evaluaciones revisadas se extraen cuatro tipos de factores explicativos:

(1) En Dinamarca casi un tercio de los perceptores de esquemas de ingresos mínimos eran calificados como «difícilmente activables» y no participaban en ningún tipo de programa. En Francia, el 85 % de los perceptores de RMI no accedía a los programas de activación definidos para desempleados de larga duración o jóvenes desempleados. En las evaluaciones de los programas orientados a la inserción laboral de los jóvenes en Reino Unido también se constataba que los más excluidos eran los que no accedían al mercado laboral y permanecían dentro de la asistencia. En EE. UU., en el programa de ayudas asistenciales (Ayudas Temporales para Familias Necesitadas) se identifica a un 20 % de los participantes como «no activables» (LÆDEMEL y TRICKEY, 2000).

1.1. En primer lugar se encuentran los factores relacionados con las propias **características de las personas que conforman el colectivo menos «activable».** En los cuatro países analizados se alude a determinados rasgos que permiten esbozar su perfil: «presencia de enfermedades físicas o mentales», «escasa disponibilidad para el trabajo debido a la presencia de cargas familiares», «problemas sociales de larga duración», «escaso nivel de cualificación», «pertenencia a zonas deprimidas», «presencia de actividades laborales precarias o irregulares que no permiten superar la situación de pobreza y, a su vez, dificultan su disponibilidad para participar en acciones de activación».

De esta forma, la presencia de otros problemas de índole social, familiar, físico o psicológico, mantiene a estos individuos, considerados institucionalmente como «capaces» en una situación de «incapacidad» para el empleo, de manera temporal o permanente. En relación a ello, se destaca la falta de reconocimiento oficial de la existencia de este colectivo de personas «difícilmente activable» y de sus especiales dificultades para acceder al mercado laboral.

1.2. El segundo factor explicativo reside en la **falta de adecuación de los programas de activación a la realidad de los más excluidos.** La complejidad de las manifestaciones de la exclusión y su carácter multidimensional convierten en insuficientes e ineficaces las medidas de activación únicamente relacionadas con el acceso a la formación o al empleo.

La inserción laboral de las personas en situación de exclusión, sin duda, pasa por la superación de otras problemáticas que actúan como barreras, lo que precisa una intervención de carácter multidimensional.

La mayor parte de las evaluaciones revisadas destacan que las políticas de activación no tendrán impacto en el desempleo y la exclusión por sí mismas, si no son acompañadas de políticas de integración relacionadas con el empleo, la vivienda y la garantía de ingresos (CANTILLON, Marx y otros, 2002), (DE GRAAF, Frericks y otros, 2003), (CASTEL, 1997), (LÆDEMEL y TRICKEY, 2000).

Ante las dificultades de los programas de activación pre-existentes para adaptarse a las características de los más excluidos, en los últimos años noventa en Dinamarca y Francia se ha optado por aumentar los contenidos de carácter social de algunos programas, sustituyendo el objetivo de inserción laboral por objetivos de mejora de las condiciones de vida, adquisición de habilidades sociales, desarrollo personal y similares. Sin embargo, en Estados Unidos y Reino Unido los programas destinados a las personas en la asistencia siguen estando casi por completo orientados al objetivo de favorecer su vuelta al empleo. El énfasis puesto en los programas de incentivos y sanciones basados en la inserción laboral les ha llevado a un mayor nivel de fracaso con las per-

sonas en situación de exclusión. En este sentido, se han encontrado evidencias empíricas de que los colectivos más «débiles» o alejados del mercado laboral no responden a los incentivos y sanciones vinculados a las medidas de activación (ROSDHAL y WEISE, 2000).

1.3. Se vislumbra en el análisis de las realidades nacionales un tercer tipo de factores que tiene que ver con la existencia de un **fuerte grado de discrecionalidad** en el acceso a los programas de activación que estaría afectando, en uno u otro sentido, a su eficacia. Por un lado, se constata la existencia de procesos de discriminación negativa en el acceso a ciertos programas, mediante los cuales se priorizaría a los colectivos más empleables con el fin de conseguir un mayor éxito de las acciones en la inserción laboral. Sin embargo, paralelamente, también parece evidenciarse la existencia de prácticas profesionales de discriminación positiva mediante las cuales algunos profesionales tenderían a favorecer el acceso a determinados programas de activación a los perceptores más desfavorecidos de la asistencia, con el fin de garantizarles una mayor protección económica, así como el enlace a otros sistemas de protección social (pensiones, prestaciones por desempleo) (BARBIER y THÉRET, 2001). En cualquiera de los dos casos, las estrategias de discriminación «no reconocidas» de los participantes estarían dificultando la valoración de la eficacia real de la activación como herramienta de lucha contra la exclusión.

1.4. El cuarto bloque de factores que pueden explicar el fracaso de la activación de los más excluidos lo constituye **la disponibilidad de empleo en el mercado laboral en el que se ubiquen y la calidad del mismo.** Sin duda, el potencial de la activación decrece en contextos caracterizados por la escasez de empleo. Esto es lo que apuntan las evaluaciones que analizan la situación en Francia y Reino Unido, donde la falta de empleo hace que aquellos individuos con menor grado de cualificación y problemáticas sociales añadidas queden fuera del mercado frente a otros colectivos de desempleados de mayor cualificación y un nivel más elevado de integración social. En relación a la calidad de empleo, el caso de EE. UU. nos muestra cómo la salida de la asistencia hacia puestos de empleo caracterizado por la precariedad favorece procesos de inserción inestables que conllevan la no superación del umbral de pobreza y en muchos casos la vuelta a la asistencia o la total desprotección (LOPREST, 1999). En Dinamarca, un importante esfuerzo del Estado y los agentes sociales destinado a la creación de empleo público y a la concertación de las estrategias de flexibilización del mercado de trabajo han contribuido a la mayor disponibilidad de puestos de trabajo y, con ello, a la eficacia de las acciones de activación.

Por último, es preciso mencionar que, en muchas de las evaluaciones, se destaca el hecho de que algunos de estos programas de activación, si bien no

resultan eficaces desde el punto de vista de la inserción laboral de los participantes, en ocasiones sí pueden llegar a mejorar, en cierta medida, las condiciones de vida de las personas excluidas que participan en ellas. Ello se produce a través de una mejora de sus condiciones económicas, incremento de los lazos sociales o seguimiento profesional de su situación y, en definitiva, una forma de participación social para las personas en situación de exclusión.

Sin embargo, el hecho de que la mayor parte de las evaluaciones de programas de activación tenga en cuenta únicamente como factor de éxito la inserción laboral de sus participantes tiene como consecuencia la poca visibilidad de este tipo de resultados de carácter social.

Las limitaciones de la eficacia en la inserción laboral de los más excluidos y el escaso reconocimiento social de su eficacia en la inserción social han contribuido a generalizar una imagen de ineficacia de los programas de activación destinados a personas en situación de exclusión.

Tal y como hemos podido comprobar, una de las principales dificultades para evaluar las verdaderas consecuencias de la implantación de programas de activación y su eficacia con los más excluidos es precisamente la falta de información comparativa que nos permita profundizar en algunos de los aspectos revisados:

— Perfil de los participantes y nivel de empleabilidad.

— Adecuación de los programas a las características de los más excluidos.

— Existencia de prácticas discriminatorias en el acceso a los programas.

— Características del mercado laboral y disponibilidad de puestos de trabajo de escasa cualificación.

— Posibles efectos de la participación en la activación en las condiciones de vida de los participantes (eficacia social de los programas).

Con el objetivo de ahondar en el conocimiento de estas cuestiones hemos recurrido al estudio de un caso específico relativo a un programa de empleo destinado a perceptores de un programa de renta mínima autonómico en España.

2 ESTUDIO DE CASO: EL EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO DESTINADO A PERCEPTORES DE RENTA BÁSICA EN NAVARRA

El programa de Renta Básica es un programa de rentas mínimas de carácter asistencial cuyo fin es dar sustento económico a las familias más pobres de la

Comunidad Foral Navarra. Asentado como programa en 1990, a la par que el resto de programas de rentas mínimas del Estado, la Renta Básica de Navarra nació con una fuerte vinculación con el empleo, fruto de la fuerte oposición conservadora a la puesta en marcha del mismo. Desde su origen el programa establecía la obligación de los perceptores a realizar una contraprestación laboral a cambio del cobro de la ayuda económica, para lo que fue diseñado el programa de *Empleo Social Protegido* (AGUILAR, Gaviria y otros, 1995). Este programa facilita a sus participantes una contratación laboral de entre seis meses y un año como empleados de las Entidades Locales para la realización de tareas en beneficio del municipio. Este programa se constituye en una experiencia, pionera en el Estado y, por ello, en un ejemplo valioso que nos permitirá profundizar en la eficacia de un programa de activación destinado a las familias en situación de pobreza en Navarra.

2.1. Eficacia del programa de empleo social en la inserción laboral de sus participantes

A lo largo de una década (1990-2000), más de siete mil familias han pasado por el Programa de Renta Básica en Navarra(2), ello permite analizar, de manera longitudinal, los tipos de utilización del programa que realizan los hogares y la influencia del acceso a la modalidad de empleo en dicha utilización.

Probablemente uno de los datos más destacables del análisis es el que constata el escaso nivel de dependencia del programa. Únicamente un 20 % del total de los hogares perceptores ha realizado un uso continuado del programa(3), mientras que un 25 % lo ha utilizado de forma puntual(4) y el 55 % de los usuarios realiza un uso intermitente del mismo, entrando y saliendo de él en función de las posibilidades del mercado de trabajo y de la superación de su propia situación de dificultad social.

Al analizar pormenorizadamente(5) los factores que mayor influencia tienen en las posibilidades de realizar un uso no dependiente del programa obtuvimos un resultado paradójico. Aquellos hogares que participaban en el programa de empleo protegido tenían menos probabilidades de salir del programa y por ello realizaban un uso más dependiente del mismo. Este dato nos ha llevado a la necesidad de indagar en la hipótesis de la existen-

(2) El análisis de datos se ha realizado a partir del tratamiento de la base de datos de gestión del Programa de Renta Básica del Instituto Navarro de Bienestar Social (1990-2000) gracias a una autorización para uso confidencial.

(3) Permanece durante cuatro años consecutivos dentro del programa.

(4) Acceden un año al programa y no vuelven a solicitarlo en todo el período analizado (1990-2000).

(5) Mediante un ejercicio de regresión logística binaria en el que se trataba de analizar el peso de distintas variables, eliminando la influencia del resto.

cia de estrategias de discriminación «positiva» en la utilización del programa. Ciertamente, se pudo comprobar que los hogares que a lo largo de la década han sido priorizados por los profesionales en el acceso al programa de empleo, se corresponden con aquéllos, de entre el conjunto de perceptores de renta mínima, con menos posibilidades de acceder al mercado laboral normalizado debido a una mayor intensidad de su situación de exclusión.

De esta forma, vemos que se ha favorecido el acceso al empleo a hogares monoparentales con hijos menores de edad, así como, en general, los hogares con presencia de menores. De igual modo, han participado en mayor medida aquellos hogares cuya persona principal es mayor de 55 años y/o tiene problemas físicos o mentales y las personas en situación de marginación social (sinhogarismo, rehabilitación de adicciones y otros).

La existencia de estas estrategias profesionales de discriminación positiva permiten explicar la escasa eficacia del programa en la inserción laboral de sus participantes, ya que éste ha sido utilizado con los hogares que tenían menos probabilidades de acceder al empleo. De esta forma, casi desde sus comienzos, se ha subordinado (por la vía de los hechos y de manera no oficial) la eficacia laboral del programa a la consecución de otras finalidades de carácter social:

— Favorecer una mayor protección económica a los hogares en situaciones más intensas de exclusión y presencia de menores.

— Dar continuidad a los hogares en situaciones más intensas de exclusión mediante la utilización de fórmulas de alternancia entre las dos modalidades del programa (ayuda económica y empleo).

— Beneficiar a determinados hogares con personas de más de 55 años o con discapacidad no reconocida con los derechos de protección de un contrato, con el fin de que puedan acceder a otros sistemas de protección (pensiones, prestaciones por invalidez o desempleo).

— Utilizar el potencial rehabilitador del empleo con personas afectadas por enfermedades mentales o viviendo situaciones de marginación.

La propia naturaleza del recurso ha incidido, sin duda, en el carácter positivo de estas formas de discriminación. El hecho de que sea un programa público (en el que tienen poder decisorio los profesionales de la red de servicios sociales) y que funciona al margen de las exigencias del mercado, hacen de él un recurso flexible especialmente adecuado para dar cabida a las situaciones de menor empleabilidad.

2.2. Eficacia social del programa

Tanto los profesionales como los propios participantes en el programa de empleo han destacado las potencialidades del mismo como recurso de integración social:

— En relación a la protección económica, se ha comprobado la eficacia de la cuantía facilitada por el contrato laboral del programa (superior a la cuantía de la prestación económica) a la hora de frenar las situaciones de deterioro personal y familiar y facilitar la puesta en marcha de procesos de inserción (deshabituación, acceso a una vivienda, procesos de separación, etc.).

— La posibilidad de disfrutar de un contrato de entre seis meses y un año cobra especial valor en un sistema contributivo como el nuestro, en el que el empleo se constituye en la principal vía de acceso a la protección social (por jubilación, invalidez o desempleo).

— El programa de empleo ha sido especialmente valorado por profesionales y participantes gracias a su función rehabilitadora, más aún en un contexto social como el de esta comunidad, en la que existe una concepción muy arraigada del trabajo como dignificador de la persona. Se ha evidenciado que la práctica totalidad de los hogares que acceden a la Renta Básica manifiestan su preferencia por participar en el programa de empleo público antes que percibir la ayuda económica.

— Desde el punto de vista profesional también se ha valorado muy positivamente la capacidad del empleo como recurso de desarrollo personal (especialmente adecuado en algunos casos en los que existe un fuerte deterioro de la autoestima o en casos de aislamiento social extremo).

Sin embargo, y en relación a la eficacia social del programa, se ha constatado que a lo largo de los años éste ha sufrido un importante declive en su potencial integrador:

— La protección económica que facilita el empleo, a pesar de que sigue siendo superior a la de la ayuda económica, se ha mantenido estancada en los niveles retributivos iniciales (próxima al salario mínimo interprofesional), siempre sujeta al objetivo de no desincentivar el acceso a los puestos de trabajo disponibles en el mercado.

— De la misma forma, un progresivo descenso en la calidad de los subsidios por desempleo en los últimos años ha conllevado que la función de acceso a prestaciones que desempeñaba este programa haya perdido

parte de su eficacia, sobre todo en el caso de los participantes más jóvenes.

— En cuanto al carácter cualificante de las tareas, desde el origen del programa y hasta ahora, la mayoría de los programas municipales siguen desarrollando tareas ocupacionales de escaso potencial cualificante: limpieza y mantenimiento de los espacios y mobiliario urbano. En los últimos años, aparecen nuevas iniciativas destinadas a mejorar el nivel de cualificación facilitado por el programa vinculándolos a salidas laborales específicas del mercado de trabajo; sin embargo, éstas todavía representan una parte minoritaria del programa.

— Por último, el empleo social también presenta un importante déficit en el desarrollo de las funciones de apoyo social individualizado a los participantes y de seguimiento posterior orientado a favorecer la continuidad de los procesos de inserción a través de otros dispositivos. Esto, sin duda, limita la eficacia social del programa, ya que ha quedado demostrado en sucesivas experiencias prácticas, que el refuerzo del apoyo social en este tipo de programas aumenta su potencial integrador (AGUILAR, Corera y otros, 1989).

En este sentido, es preciso destacar que algunos de estos factores arriba mencionados han contribuido a generar un sentimiento de estigmatización declarado por una parte importante de los participantes en el programa. Entre ellos, los factores más mencionados son las precarias condiciones de contratación de los proyectos, el carácter poco cualificante de las tareas, la concentración de personas afectadas por problemáticas sociales intensas en un único programa, o la escasa legitimación social y apoyo público al programa.

2.3. Influencia de las características del mercado de trabajo en la eficacia del Programa de Empleo Social Protegido

Como es sabido, en los últimos años en España se ha llevado a cabo una introducción de estrategias de flexibilización laboral que no ha sido respaldada por medidas que garantizaran la seguridad y la calidad de los nuevos tipos de contratación. De esta forma, se ha producido una fuerte extensión del trabajo precario[6] que se ha convertido en una situación de carácter estructural para un tercio de la fuerza de trabajo en España (LAPARRA, 2004).

(6) Entendido como trabajo de carácter temporal, baja retribución, condiciones de trabajo duras, limitado y escaso acceso a la protección social y escasa protección sindical.

Es preciso añadir que, en este país, al elevado nivel de precariedad, se une la alta disponibilidad de empleos de baja cualificación requerida por el perfil de nuestros sistemas productivos. De esta forma, los empleos de baja cualificación disponibles en hostelería, agricultura, servicio doméstico y construcción hacen especialmente fácil la inserción laboral de los colectivos que se encuentran en la asistencia.

Este modelo nos permite explicar los bajos niveles de dependencia de las prestaciones (recordemos que en el caso de Navarra, menos de un 20 % de los usuarios permanecen de forma continuada en la Renta Básica). Sin embargo, al igual que ocurre en el caso norteamericano, la baja calidad de los puestos de trabajo no permite a los hogares superar la situación de pobreza y genera procesos de inserción altamente inestables. Por ello, en este contexto, si bien es fácil salir de la asistencia, también es habitual volver a ella (recordemos que en Navarra más del 55 % de los usuarios realizan un uso intermitente del Programa de Renta Básica). Este uso intermitente apunta a la existencia de una *doble trampa de la inserción y la precariedad laboral* en la que podrían encontrarse, de manera continuada, buena parte de los usuarios de este tipo de programas en España.

3 CONCLUSIONES EN RELACIÓN AL ESTUDIO DEL CASO DEL EMPLEO SOCIAL PROTEGIDO EN NAVARRA

Ante el perfil de discapacidad real para el trabajo de buena parte de los perceptores, la ineficacia del programa en la inserción laboral, los déficit en la inserción social y la generación de consecuencias negativas como la estigmatización de algunos de los participantes, tiene sentido plantearse: ¿merece la pena utilizar programas de activación dirigidos a los colectivos más excluidos?

Únicamente podemos responder a esta pregunta a partir del análisis del caso del Empleo Social Protegido en Navarra. Debido a la trayectoria de este programa se ha comprobado que la combinación entre empleo y asistencia ha servido para mejorar la protección de los hogares más excluidos, facilitar el acceso a otros sistemas, favorecer el inicio de procesos de inserción, mejorar la autoestima de los participantes y, sobre todo, frenar procesos de exclusión mejorando las condiciones de vida de los participantes. Por estos motivos queda demostrado el gran potencial de la activación en la asistencia como mecanismo de lucha contra la exclusión.

Sin embargo, dada la configuración del programa en la actualidad, y dadas las características del mercado laboral en España, este dispositivo de empleo en

la asistencia resulta mucho menos eficaz de lo que podría serlo en la superación definitiva de las situaciones de pobreza.

En el caso español, la alta disponibilidad de puestos de trabajo de escasa cualificación hacen especialmente fácil la salida del programa de aquellos hogares que realmente se encuentran en condiciones de trabajar. Esto conlleva dos consecuencias importantes para nuestro análisis:

a) En primer lugar, corrobora el hecho de que aquellas personas que no salen del programa tienen barreras tales como la falta de disponibilidad familiar o la intensidad de las situaciones de exclusión que les impide su inserción laboral. En estos casos la opción del empleo no se presenta más adecuada respecto a otras que pueden ser igual, o más eficaces, desde el punto de vista de la inserción social, como son:

— Mecanismos destinados a facilitar la protección económica estable de los hogares con situaciones más intensas de exclusión.

— Dispositivos destinados a favorecer una mayor disponibilidad para el trabajo de hogares con cargas familiares no compartidas (acceso a servicios de cuidado de niños y mayores).

— Mecanismos de intervención social de carácter integral que permitan la superación de situaciones de exclusión mediante la coordinación de acciones en distintos ámbitos, como el de salud, vivienda o acompañamiento social.

— Dispositivos de empleo de carácter ocupacional que permitan la utilización del empleo con el fin de «activar» procesos personales de aquellas personas con problemas de salud mental, problemas físicos, sinhogarismo o edad avanzada.

b) En segundo lugar, el hecho de que las características del programa de Empleo Social actualmente lo asemejen a los puestos disponibles en el mercado (en términos de bajos salarios y escasa capacidad cualificante), hace de él un recurso especialmente ineficaz en el contexto del mercado laboral español. Este tipo de recurso no aporta ningún valor añadido respecto a la precariedad laboral disponible. Es por ello que este programa, especialmente valioso para la integración social, en cuanto a que supone una contratación pública, podría ser revalorizado si fuera orientado únicamente a las personas con posibilidades de volver al empleo y realmente les posibilitara una mejora del nivel de empleabilidad. De esta forma, el carácter cualificante del recurso permitiría el acceso a otro tipo de empleos y la verdadera superación de la situación de intermitencia, *la doble trampa de la precariedad y la inserción*.

A raíz de todo ello podemos establecer dos conclusiones importantes:

a) La exclusión social en sus múltiples caras puede llegar a incapacitar temporal o permanentemente a las personas para el trabajo en el mercado laboral, tal y como lo hacen otros acontecimientos vitales como la vejez o determinadas discapacidades físicas o psíquicas oficialmente reconocidas. En cuyo caso, la subordinación de los programas de garantía de ingresos destinados a personas en situación de pobreza y exclusión a la realización de acciones relacionadas con la vuelta al mercado laboral puede conllevar un grave riesgo de desprotección social.

b) En segundo lugar, a partir de este estudio se intuye que la activación puede tener una elevada eficacia social y laboral en la lucha contra la exclusión si se utiliza con aquellos colectivos que se encuentran en disponibilidad de acceder al mercado laboral y si se cuida su diseño para que realmente suponga un recurso cualificante. En este sentido, y tomando como referencia otras realidades del contexto europeo, el modelo danés aporta algunas claves que nos permiten definir una estrategia de activación más eficaz frente a la exclusión. Se hacen precisas acciones diseñadas a medio o largo plazo, que combinen formación cualificante para el trabajo y garantía de ingresos. Este tipo de programas no sólo constituye un mecanismo más efectivo para favorecer la autonomía de las personas que se encuentran en la asistencia, sino que pueden conformar una estrategia eficaz contra la precariedad. La posibilidad de estancia en la asistencia, y la participación en recursos de mejora de la empleabilidad de larga duración, permite a los participantes no aceptar cualquier tipo de trabajo y optar a puestos de mejor calidad y, por tanto, un mayor éxito en la integración laboral y social.

4 BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR, Manuel; CORERA, Concepción; GAVIRIA, Mario y LAPARRA, Miguel. *El salario social sudado.* Pamplona: Editorial Popular, S.A., 1989.

AGUILAR, Manuel; GAVIRIA, Mario y LAPARRA, Miguel. *La caña y el pez. Estudio sobre los salarios sociales en las Comunidades Autónomas.* Madrid: Fundación Foessa, 1995.

BARBIER, Jean-Claude. *Welfare to work policies in Europe: The current challenges of activation policies.* Paris: Centre d'études de l'emploi: 24, 2001.

BARBIER, Jean-Claude y THÉRET, Bruno. Welfare to Work or Work to Welfare? en *Activating the Unemployed.* GILBERT, Neil y VAN VOORHIS, Rebecca A. United States of America: International Social Security Association, 2001.

BREDGAARD, T. A Danish jobtraining miracle. Working Paper en *CARMA, Aalborg*, 2001.

CANTILLON, B.; MARX, Ive y VAN DEN BOSCH, K. *The Puzzle of Egalitarianism: About th Relationship Between Employment, Wage Inequality, Social Expenditures and Poverty. Maxwell School of Citizenship and Public Affairs Working Paper nº 337.* Nueva York: Syracuse University, 2002.

CASTEL, Robert. *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado.* Buenos Aires: Paidós, 1997.

DE GRAAF, Willibrord; FRERICKS, Patricia y MAIER, Robert. Subsidised labour as a labour market strategy in European countries, en *ESPAnet Conferencie «Changing European Societies-The Role for Social Policy»,* Copenhagen: 13-15, noviembre, 2003.

GILBERT, Neil y VAN VOORHIS, Rebecca A. *Activating the unemployed.* New York: International Social Security Asociation, 2001.

LÆDEMEL, Ivor y TRICKEY, Heather. *«An offer you can't refuse»: workfare in international perspective.* Bristol: The Policy Press, 2000.

LAPARRA, Miguel (coord.). *Managing labour market related risks in Europe: Policy Implications. ESOPE Project. Precarious Employment in Europe: A comparative Study of Labour Market related Risks in Flexible Economies*, Financed by the European Comission, DG Research, V Framework Programme, Key Action: Improving the Socio economic Knowledge Base.: 122, 2004.

LOPREST, P. *How Families that Left Welfare are doing: A National Picture.* Washington, D.C.: The Urban Institute, 1999.

MCKNIGHT, A. Low-paid work: drip-feeding the poor en *Understanding social exclusion.* HILLS, J.; LE GRAND, J. y PIACHAUD, D. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PARK, Neung-Hoo y VAN VOORHIS, Rebecca A. Moving People from Welfare to Work in the United States en *Activating the unemployed.* GILBERT, Neil y VAN VOORHIS, Rebecca A. USA: International Social Security Asociation, 2001.

ROSDHAL, A. y WEISE, H. When all must be active-workfare in Denmark en *An offer you can't refuse.* LAEDEMEL, I. y TRICKEY, H. Bristol: Policy Press, 2000.

TORFING, J. Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state: *Journal of European Social Policy 9* (1), 1999.

Los microcréditos en Perú: ¿un instrumento de la cooperación internacional para el desarrollo de las áreas rurales?

M. Cardenas

Cooperante Internacional. Máster en Cooperación Internacional y Gestión de Proyectos de Desarrollo (Universidad de Málaga)

S. Pérez Moreno

Profesor de Economía Aplicada (Política Económica). Universidad de Málaga

Sumario

1. Introducción. **2.** La problemática de los microcréditos en los sectores rurales. **3.** Contexto socioeconómico y sistema de microfinanzas en el Perú. 3.1. El entorno socioeconómico de los Mercados Rurales en el Perú. 3.2. El sistema de microfinanzas en el Perú. **4.** Una aproximación a la oferta de Microcréditos en las zonas rurales del Perú. 4.1. Comportamiento de la Oferta Financiera Formal. 4.2. Comportamiento de la Oferta Financiera No Formal. **5.** A modo de conclusión. **6.** Bibliografía.

RESUMEN

Los programas de microcréditos vienen desempeñando en los últimos años un importante papel como instrumento de la Cooperación Internacional dirigido a entregar servicios financieros a las poblaciones más deprimidas, y con escasas posibilidades de acceso a los sistemas financieros formales. En esta dirección, en un escenario internacional donde los niveles de pobreza están altamente focalizados en los sectores rurales, cabría esperar que dicho instrumento tuviese una especial presencia en el campo. Sin embargo, la realidad es distinta. Los programas de microcrédito han alcanzado su mayor desarrollo en los entornos urbanos y, hasta la fecha, la réplica de tales experiencias en el medio rural son escasas, especialmente en América Latina. En este artículo pretendemos centrar nuestra atención en el comportamiento y las tendencias de las instituciones oferentes de microcrédito en los sectores rurales de Perú, poniendo de relieve cómo dichos contextos rurales carecen de las características necesarias para aplicar este instrumento. De este modo, la utilización de microcréditos por parte de la Cooperación Internacional podría estar alentando mayores desigualdades entre los ámbitos rural y urbano(1).

Palabras clave: *microcrédito, desarrollo, desigualdad, rural, urbano.*

(1) Este artículo tiene su origen en la Tesis de Maestría titulada «Programas de Microcréditos y Diferencias de Desarrollo entre el Ámbito Rural y Urbano», presentada en Málaga en diciembre de 2004.

ABSTRACT

In the last years microcredit programs are being developed as very important instruments of International Cooperation, providing financial services to the most marginalized and depressed populations, which have poor access to formal financial systems. Under this mandate, in an international context where poverty levels are mainly focused on rural sectors, it should be expected that this instrument would have a relevant presence in these areas. Nevertheless, reality has shown different results. Actually, microcredit programs have reached their highest development in the cities and, until now, these experiences have not been replicated at the rural level, especially in Latin America. With this paper we want to highlight the behaviour and tendencies of the institutions that provide microcredits in rural areas of Peru, showing how those rural contexts do not have the necessary skills to apply this instrument. In this way, the use of microcredits in international cooperation could be increasing the inequalities between urban and rural populations.

Key words: *microcredit, development, inequality, rural, urban.*

1 INTRODUCCIÓN

Desde fines de los años setenta, vienen surgiendo en muchos países en vías de desarrollo instituciones especializadas en servicios microfinancieros orientados normalmente a la población de menores recursos. En este sentido, existe un consenso cada vez más generalizado por parte de los gobiernos, organismos internacionales, entidades no lucrativas y sector empresarial, en reconocer la especial importancia que tiene en los países del Sur el funcionamiento de las microcrofinanzas en aras a avanzar conjuntamente en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Actualmente, en el marco de las directrices del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) sobre la reducción de la pobreza, encontramos a las microfinanzas como un instrumento clave de la cooperación técnica y financiera, en la medida en que suele estar diseñadas para entregar servicios financieros y reducir la vulnerabilidad de los hogares más desfavorecidos, ampliando sus oportunidades de generación de ingresos e incrementado su productividad.

Sin embargo, a pesar de que hay una percepción general de que se ha avanzado notablemente en la industria de las microfinanzas, la realidad nos muestra que hasta la fecha sólo podríamos hablar de un desarrollo parcial. De todos los productos que podría ofrecer un sistema microfinanciero (ahorros, seguros, créditos, giros, etc.), sólo uno de ellos, los microcréditos, son los que han adquirido importancia en el mundo de la Cooperación Internacional. Y aún así, el crecimiento de este producto ha tenido y sigue teniendo un fuerte sesgo urbano. No en vano, en los ámbitos rurales la oferta de microcrédito ha sido y sigue siendo muy escasa.

Esta situación contrasta con la realidad de la pobreza, toda vez que las mayores bolsas de población con escasos recursos se focalizan en las zonas rurales. De hecho, aunque los niveles de pobreza en algunas ciudades son cada vez más mayores, alrededor de dos tercios de los pobres del mundo viven en las áreas rurales de los países en vías de desarrollo(2).

(2) Rural diversety, Agricultural Innovation Policies and Poverty Reduction, Julio A. BERDAGUE and German ESCOBAR AGREN, 2002.

En el presente artículo pretendemos plantear brevemente la particular problemática que presenta la aplicación de microcréditos en el ámbito rural. Acto seguido, centraremos nuestra atención en el caso de las microfinanzas rurales en el Perú, deteniéndonos especialmente en el análisis del comportamiento de la oferta de microfinanzas y las repercusiones que éstas pueden estar generando en el desarrollo de las zonas rurales más desfavorecidas del Perú.

2 LA PROBLEMÁTICA DE LOS MICROCRÉDITOS EN LOS SECTORES RURALES

La adecuada prestación de servicios financieros, incluyendo los microcréditos, requiere la existencia de mercados y contextos sólidos y desarrollados. En este aspecto, las evidencias nos muestran dos tendencias opuestas: mientras que los programas de microcréditos se han innovado y rediseñado para alcanzar a las poblaciones menos favorecidas (sobre todo en las zonas urbanas), el contexto rural no ha cambiado. Los mercados financieros siguen estando atrasados, el éxodo rural se ha incrementado y los niveles de desigualdad se han agudizado, o en el mejor de los casos se han estancado.

Esta situación responde a factores tan diversos como la escasa ligazón de pequeños productores rurales con los mercados más rentables, la falta de definición de los derechos de propiedad, la carencia de instancias gubernamentales encargadas de hacer cumplir las leyes y la falta de redes de comunicación; en definitiva, a un débil marco institucional sin normas establecidas para definir los términos contractuales que requiere la entrega de un servicio que, como el crédito, implica una promesa de pago a futuro.

Por otro lado, la información disponible en el mercado rural es especialmente asimétrica e incierta. Es asimétrica debido a que el prestamista siempre estará en desventaja con respecto al prestatario acerca de la información sobre la rentabilidad de la actividad financiada, de su habilidad y del esfuerzo que le dedicará. El prestamista puede mejorar la calidad de la información disponible, pero ello le demandará una inversión adicional y nunca podrá eliminar totalmente esa asimetría. Es incierta debido a que es imposible conocer con precisión la ocurrencia de ciertos eventos que pueden afectar en forma negativa la probabilidad de pago del crédito.

Todo ello configuran un conjunto de razones que explican en buena parte por qué las transacciones en las zonas rurales tienen, en general, costos superiores (tanto para el prestamista como para el prestatario) a los que se efectúan en las zonas urbanas y, por ende, menos incentivos para atraer instituciones proveedoras de servicios financieros.

3 CONTEXTO SOCIOECONÓMICO Y SISTEMA DE MICROFINANZAS EN EL PERÚ

Hay dos aspectos especialmente relevantes para estudiar el comportamiento de los agentes que intervienen en las transacciones financieras. Por un lado, se encuentra el entorno socioeconómico general del país y, por otro, la situación en que se encuentra el propio sistema financiero y, en particular, el sistema de microfinanzas.

En relación a lo primero, el entorno socioeconómico debe ser entendido como aquellas circunstancias externas e internas que pueden afectar en mayor o menor medida el desempeño de los mercados. En lo que respecta al segundo, los niveles de competencia que tenga el sector financiero, al igual que el marco institucional, son los factores determinantes para el acceso de los pequeños productores rurales a dicho sistema.

Estos dos aspectos son los que finalmente crean las oportunidades y restricciones de los mercados, los cuales influirán asimismo en el comportamiento de la oferta y la demanda de los servicios financieros. Analicemos brevemente cada uno de ellos por separado para el caso de los sectores rurales del Perú.

3. 1. El entorno socioeconómico de los Mercados Rurales en el Perú

Perú, país de la región andina de América del sur, se caracteriza por tener un gran segmento de población indígena, aproximadamente un 23,2 %, que sólo habla quechua, aymará u otra lengua nativa. Presenta una gran diversidad geográfica que se manifiesta en la existencia de tres regiones (costa, sierra y selva), con marcadas diferencias en términos de recursos: clima, cultura, etc. La población indígena ocupa gran parte de la región sierra.

Durante los años cincuenta, en el Perú se aplicó el modelo económico combinado de exportación primaria y de sustitución de importaciones, que originó un período de relativo crecimiento económico hasta mediados de los setenta. Posteriormente, se entró en una etapa de declinación, al compás del creciente endeudamiento externo, alcanzándose la peor crisis a fines de los ochenta con una hiperinflación y recesión generalizada.

Actualmente, el modelo económico ha pasado a ser primario-exportador y de servicios; sin embargo, el resultado inmediato de este cambio ha sido la centralización de la economía en unas pocas ciudades, en especial en Lima, la capital.

En los últimos 50 años, la urbanización y la concentración de la población han sido los fenómenos demográficos y económicos más importantes del país. La población total se ha cuadruplicado y la población urbana se ha multiplicado casi por 8 veces. En el año 2000, el 72 % de la población vivía en áreas consideradas urbanas.

Sus repercusiones económicas se reflejan, por ejemplo, en la evolución de la fuerza laboral. Mientras que en 1961 la PEA (Población Económicamente Activa) era predominantemente rural (62,4 %), en 2000 pasó a ser dominantemente urbana, con un 64,3 %(3).

En términos convencionales, la mayoría de analistas económicos, aun opositores al actual gobierno, coinciden en que la economía peruana está evolucionando positivamente, si nos atenemos a los datos del PIB y la Balanza de Pagos de los últimos años.

De manera sorprendente, a pesar de las fluctuaciones económicas y políticas vividas, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) ha pasado de 0,203 en 1940 a 0,620 en 2000. Aunque, en cierta forma, este indicador nos muestra la existencia de una ampliación de oportunidades y el incremento de capacidades y derechos de las personas, éstas aún mantienen muchas limitaciones, heterogeneidad y exclusiones.

Las mejoras en el IDH han sido básicamente en dos de los componentes de este indicador: en el incremento de la esperanza de vida y el de la mejora en los niveles de educación. Sin embargo, muy poco se ha logrado en el incremento de los ingresos reales a lo largo de las últimas décadas.

En lo que concierne a los de niveles de pobreza y crecimiento socioeconómico, se puede apreciar una marcada diferencia entre la población rural y la urbana. El porcentaje de pobres alcanzaba el 54,8 % del total de la población en el año 2001, siendo la incidencia de la pobreza del 42 % en las ciudades frente al 78,4 % de las áreas rurales.

Desagregando esta información a nivel regional, se constata que la costa tiene una incidencia de pobreza menor en 30 puntos, a los de la sierra y la selva. El caso más grave es la sierra rural, que a pesar de representar solo el 23 % de la población nacional, concentra alrededor del 34 % del total de pobres del país.

Este abandono de las zonas rurales responde a una serie de problemas estructurales que persisten a través del tiempo, tales como la desigualdad en la distribución de tierras, la disminución de las exportaciones agropecuarias o las

(3) INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA, HERRERA, Javier. *La pobreza de Perú en el 2001, una visión departamental.* Lima: Perú, 2002.

políticas macroeconómicas favorables para los consumidores urbanos. A esto debemos agregar que el nivel educativo de los agricultores continúa siendo bajo: el 80 % tiene sólo educación primaria y el 20 % restante no tiene ninguno. Este factor, es uno de los indicadores más determinantes del precario desarrollo humano que presenta los ámbitos rurales en el Perú.

3. 2. El sistema de microfinanzas en el Perú

La introducción de una serie de reformas financieras a principios de la década de los noventa constituyó el punto de partida para la expansión del crédito en el Perú y para la aparición de nuevos intermediarios financieros formales. Ambos factores, a su vez, permitieron la expansión del sistema de microfinanzas. Actualmente, existen Instituciones de Microfinanzas (IMFs) que pueden agruparse en dos categorías según sea su carácter institucional:

a) Las entidades bancarias y financieras privadas, que se han especializado en atender a los sectores de bajos ingresos, tales como el Banco del Trabajo, Mibanco y Financiera Solución. Estas instituciones están autorizadas para realizar múltiples operaciones y actúan a nivel nacional.

b) Las entidades de microfinanciamiento no bancarias, como las CRAC (Cajas Rurales de Ahorro y Crédito), las CMAC (Cajas Municipales de Ahorro y Crédito), las EDPYME (Entidades de Desarrollo de la Pequeña y Microempresa) y los Programas de Microcrédito de las ONGs (Organismos No Gubernamentales).

Durante el período de 1995-1998, las colocaciones del sistema financiero formal crecieron de manera significativa y exhibieron un crecimiento promedio anual de entorno a un 9 %. Sin embargo, esta tendencia se vio revertida con la crisis financiera de fines de los noventa que, aunada al fenómeno del Niño en 1998, generó una fuerte caída del nivel de actividad interna y una retracción del sistema financiero local.

En cuanto al desarrollo de las Microfinanzas, éstas han crecido vertiginosamente si las comparamos con el sistema financiero en general (ver **Cuadro 1**).

Refiriéndonos a las microfinanzas rurales en el Perú, hasta 1990 la oferta existente para atender este sector lo constituía el Banco Agrario del Perú (BAP), algunas ONGs con programas de Fondos Rotatorios y una amplia gama de prestamistas informales. Sin embargo, el BAP concentraba la mayor parte de sus créditos en las zonas de agricultura moderna de la costa, y la mayoría de los pequeños agricultores de la sierra y la selva no recibían estos recursos.

Cuadro 1. Estructura porcentual de las Colocaciones del Sistema Financiero para el período 1998-2001

Tipo de Institución	1998	1999	2000	2001
Banca Múltiple	89,62	89,02	88,90	86,69
IMFs	2,26	2,49	3,43	5,04
Resto de Instituciones	8,12	8,49	7,66	8,26
Total	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Fuente: Superintendecia de la Banca y Seguro del Perú (SBS).

Por su parte, las ONGs que ofrecían sus servicios en las zonas rurales dirigían sus esfuerzos básicamente a incrementar los niveles de producción de ciertos cultivos, como la papa.

A partir de 1990, con el colapso económico de la década de los 80 se limitaron las transferencias de recursos a la banca de fomento, lo que trajo consigo la quiebra y la liquidación del BAP en 1992. Se pasó de un modelo donde el estado era concebido como el principal agente de desarrollo, a otro donde el mercado y los agentes privados dirigían la economía, produciéndose, entre otras actuaciones, la reforma del sistema financiero.

En este contexto, eliminados los factores que determinaban la situación de represión financiera, se pensó que la banca comercial expandiría rápidamente sus operaciones a los segmentos anteriormente atendidos por el BAP y a nuevos sectores de pequeños productores rurales. Sin embargo, esto no ocurrió y, aunque los bancos incrementaron su cartera dirigida al sector rural, tal medida no cubrió el vacío dejado por el BAP.

Ante esta situación, el gobierno optó por impulsar la constitución de nuevas instituciones financieras que pudieran ofrecer servicios a los productores rurales. La propuesta más importante fue sin duda la creación de las denominadas Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC).

La intervención del Ministerio de Agricultura también incluyó la provisión directa de créditos en insumos al sector agropecuario a través de los Fondos de Desarrollo Agropecuario (FONDEAGRO) y los Fondos Rotatorios. La experiencia de estos fondos en términos financieros ha sido sencillamente un desastre. Sin personal capacitado, el desembolso de los créditos no tuvo criterios técnicos y, más bien, se manejaron con criterios clientelistas.

Por el lado de las ONGs, los cambios que se produjeron en la economía también modificaron la concepción de los programas de crédito. Es creciente el

número de estas instituciones que ha introducido criterios financieros en sus operaciones, e inclusive algunas se han especializado sólo en el otorgamiento de créditos.

Evidentemente, en estos cambios también ha influido la cooperación técnica internacional, pues cada vez es más difícil obtener fondos para programas de crédito si no se garantiza cierto nivel mínimo de recuperación y una administración eficiente y profesional de los recursos.

4 UNA APROXIMACIÓN A LA OFERTA DE MICROCRÉDITOS EN LAS ZONAS RURALES DEL PERÚ

Con el objetivo de valorar el comportamiento de las instituciones que ofertan microcréditos en las zonas rurales, cabe referirse, en primer lugar, a los dos agentes más representativos de la oferta de microcréditos en este sector, esto es, las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito (CRAC) y las ONGs a través de sus programas de microcrédito. Ambas instituciones tienen poblaciones-metas similares, es decir, sus servicios están dirigidos a la población rural de menores recursos, aunque cada uno tenga diferentes fines institucionales.

Las CRAC son instituciones formales con un claro objetivo financiero, están reguladas por la Superintendencia de Banca y Seguro (SBS) y su primer deber es ser eficientes y rentables. Las ONGs, que desarrollan programas de microcrédito apoyadas en la mayoría de las ocasiones por la Cooperación Internacional, son denominadas instituciones no formales por no estar supervisadas por la SBS, y su objetivo principal es lograr el desarrollo rural y el mejoramiento de la situación socioeconómica de los grupos más deprimidos de la población.

4.1. Comportamiento de la Oferta Financiera Formal

Las CRACs tuvieron como origen la necesidad de cubrir el vacío dejado por el Banco Agrario y manejar los fondos en forma descentralizada. Para evitar los problemas de administración ineficaz y de niveles de morosidad que caracterizaron al antiguo BAP, trabajan con una tecnología crediticia individual y con requisitos altamente exigentes en el tipo de garantía que se solicita al cliente.

La primera CRAC inició sus operaciones a fines de 1993 y a finales de 1997 ya operaban 18 cajas rurales en la costa, sierra y selva. Estas instituciones ofrecen servicios tanto de crédito como de ahorro destinados al sector agropecuario. Centrémonos, en nuestro caso, en el servicio crediticio.

En sus inicios tuvieron gran apoyo del gobierno, en especial, del Ministerio de Agricultura; sin embargo, durante el período 1997-2000, se evidenció un marcado deterioro de la calidad del portafolio crediticio que llevó a que la SBS liquidara 7 CRACs que se encontraban en situación de insolvencia como resultado de una administración deficiente, agravados por la crisis económica y el fenómeno del Niño.

En este período se acentuaron las intervenciones públicas de refinanciamiento de los créditos agropecuarios que a largo plazo pueden generar altos costos a estas instituciones, debido a que estas medidas deterioran la cultura crediticia de los clientes y se inmovilizan los fondos prestables de las CRACs.

A pesar de su inicial orientación rural, estas instituciones muestran una gran diversificación de productos crediticios dirigidos en su mayoría a otorgar diferentes tipos de préstamos a la microempresa urbana.

Cuadro 2. Distribución promedio de las colocaciones según el tipo de crédito de cuatro CRACs[4]

Tipo de Crédito	Nº (en millones)	%	Miles de US$	%	Crédito promedio
Agropecuario	1.276	**20**	4.157	**41**	**3.258**
Comercial	74	1	840	8	11.309
Consumo	3.338	53	2.186	22	655
Hipotecario	118.0	2	1.542	15	13.7
PYME	1.478	23	1.368	14	930
Total	**6.279**	**100**	**10.093**	**100**	**1.608**

Fuente: SBS y Consorcio de Investigación Económica Social (Perú).

En el **Cuadro 2**, podemos ver que a pesar de que el sector agropecuario concentra el 41 % de los montos colocados, el número de clientes que accede a él sólo representa el 20 %, mucho menor que aquéllos que obtienen créditos de consumo (53 %). Los créditos agropecuarios están dirigidos a personas naturales o jurídicas que desarrollan actividades agropecuarias, pero que no necesariamente se ubican en el sector más deprimido. Por el contrario, el crédito promedio que se otorga, de $ 3.258, no es precisamente un monto representativo de lo que solicitan los clientes más pobres.

(4) Las cuatro CRACs representan el 50 % de la cartera bruta del sistema y, por lo tanto, pueden considerarse representativas del total de las 12 CRACs.

En cuanto a la evolución de la cartera en el sector agropecuario, las CRAC muestran una clara tendencia a disminuir su presencia en esta línea de financiamiento, tal como se muestra en la información histórica que la Superintendecia de Banca y Seguro (SBS) realiza anualmente sobre estas instituciones (ver **Cuadro 3**).

Cuadro 3. Evolución porcentual de los créditos agropecuarios en las CRACs (1998-2004)

Tipo de crédito	1998	1999	2001	2002	2003	2004
Comercial	—	—	27,31 %	41,52 %	35,56 %	40,89 %
Agropecuario	*54,57 %*	*58,4 %*	*53,59 %*	*31,13 %*	*30,8 %*	*23,8 %*
Vivienda	—	—	2,45 %	7,16 %	9,5 %	9,36 %
Consumo	—	—	16,66 %	20,19 %	24,13 %	25,95 %

Fuente: Boletín mensual de la SBS (Perú).

Otro dato importante del funcionamiento de las CRACs es que el crédito agropecuario presenta los peores indicadores de rentabilidad. La pérdida obtenida en el año 2002 era del 5,71 % de la cartera total, a pesar de que se consideraron los aportes de los programas de rescate financiero entregados por el gobierno.

Como puede comprobarse, las CRACs no están prestando sus servicios a los segmentos más pobres del sector rural, sino al contrario, se han concentrado en los clientes de mayor potencial económico. Asimismo, se aprecia una tendencia cada vez mayor a desarrollar nuevos productos crediticios dirigidos al sector urbano o a financiar actividades productivas no agrícolas.

Esta actitud estaría respondiendo a que las CRACs están ante un dilema. Por un lado, se les exige que sean competitivos y sostenibles y, por otro lado, que no abandonen sus colocaciones agropecuarias, que son precisamente las que mayor pérdida financiera les genera. Esta situación, de alguna manera, «obliga» a que estas instituciones reorienten sus servicios al sector urbano.

Dicho deterioro de la cartera viene dado en gran medida por dos elementos: los propios del sector y los del mercado. En el primero, encontramos los elevados riesgos que involucran estas actividades, la fluctuación de precios y los problemas climáticos. En segundo lugar, están los mercados y entornos rurales, cuyo abandono eleva de manera sorprendente los costos de transacción y los niveles de información asimétrica.

Vale subrayar que la preferencia de colocar los fondos entre los agricultores de mayor solvencia corre el riesgo de incrementar las diferencias entre ellos y aquellos que no pueden acceder a los servicios de las CRACs.

4.2. Comportamiento de la Oferta Financiera No Formal

Los programas de microcrédito de las ONGs nacen como una fuente alternativa del servicio crediticio para las personas que por sus condiciones de pobreza no tienen acceso a un sistema financiero formal. La estrategia es entregar el servicio en forma oportuna, con tecnologías crediticias acordes a su realidad y con los menores costos de transacción para el cliente, sin que esto signifique el uso de subsidios.

En cuanto a las tecnologías crediticias, las ONGs han optado por la aplicación de tecnologías grupales, sean estos grupos solidarios y/o bancos comunales, esencialmente por dos motivos: minimizan los costos y, al mismo tiempo, permiten el uso de garantías no reales, factores básicos para trabajar en el sector rural.

Sin embargo, hay que resaltar, por otro lado, que la actuación de las ONGs es atomizada, altamente competitiva, ubicadas mayormente en los sectores urbanos y carentes de un sistema de regulación que recoja la información de su cartera y sus indicadores financieros; por lo general, sus fuentes de financiamiento provienen de la Cooperación Internacional y no cuentan con criterios unificados para el uso de dichos fondos.

La institución que recopila la información de las programas de microcrédito, aunque sólo sobre las ONGs de mayor presencia a nivel nacional, es COPEME (Consorcio de Organizaciones Privadas de Promoción al Desarrollo de la Pequeña y Microempresa). Del total de ellas (18 ONGs), sólo tres tienen cierta orientación rural. El resto se ubica mayormente en las zonas urbanas y los mayores montos de cartera están en los sectores de comercio y servicios.

Los programas de las ONGs ofrecen una cantidad limitada de servicios financieros y, en la mayoría de los casos, tales servicios se reducen al crédito. Esto es comprensible, pues la captación de ahorros del público sólo está autorizada a las instituciones formales.

Al igual que las CRACs, las líneas de créditos están básicamente dirigidas al sector productivo, comercial, de servicios y muy pocos al agropecuario (ver **Cuadro 4**).

Cuadro 4. Distribución porcentual de los Créditos por sector de los Programas de Microcrédito de las ONGs

ONG	Producción	Agropecuario	Comercial	Servicios
Adra Ofasa	15 %	0 %	79 %	6 %
AMA	7 %	0 %	71 %	22 %
Cáritas Perú	7 %	6 %	76 %	11 %
GCOD	10 %	5 %	44 %	41 %
Edaprospo-ALCOM	0 %	0 %	100 %	0 %
Edaprospo-PAF	0 %	0 %	100 %	0 %
Finca	10 %	0 %	75 %	15 %
Fondesurco	74 %	23 %	3 %	0 %
Fovida	14 %	8 %	74 %	4 %
Fondesurco	4 %	0 %	76 %	19 %
Idesi	10 %	0 %	46 %	43 %
Idespa	6 %	21 %	69 %	4 %
IPR	31 %	0 %	64 %	5 %
Manuela Ramos-Bancos Comunales	0 %	0 %	100 %	0 %
Manuela Ramos-Crédito Individual	22 %	0 %	67 %	12 %
Mide	13 %	25 %	40 %	22 %
Prisma	68 %	0 %	18 %	13 %
Promujer	0 %	0 %	100 %	0 %

Fuente: COPEME – Perú (diciembre, 2002).

Por otra parte, el nivel de sostenibilidad y rentabilidad de los programas de microcrédito no son los ideales. Esto puede deberse a que los costos operativos son elevados y estos programas aún no alcanzan altos niveles de cobertura. El monto promedio de préstamo varía desde un mínimo de $ 83,00 a $ 1,170, mucho menores que los de las CRACs (ver **Cuadro 5**).

Podemos ver que la información de COPEME es básicamente urbana, lo cual nos limita tener una información más clara y completa del comportamiento de los programas de microcrédito en el sector rural. Para superar esta dificultad, nos hemos visto obligados a recurrir a fuentes primarias. Para ello,

hemos realizado una serie de entrevistas a clientes de estos programas en una zona rural que puede considerarse bastante representativa del país (Huancavelica). Se optó por entrevistar a clientes (una muestra de 41 personas) que trabajan con la metodología de bancos comunales, toda vez que dicha metodología ha sido diseñada específicamente para los grupos más pobres de la población.

Cuadro 5. Algunos indicadores de los Programas de Microcrédito de las ONGs

ONG	Nº de Préstamos	Crédito promedio ($)	Utilidad/ Activo total (%)	Ámbito de Trabajo
Adra Ofasa	4.619	143	-5,2 %	Urbano
AMA	1.383	511	8,9 %	Urbano
Cáritas Perú	11.791	191	-3,7 %	Urba/Rural
GCOD	1.776	177	2,9 %	Urbano
Edaprospo-ALCOM	2.240	120	-4,6 %	Urbano
Edaprospo-PAF	1.194	566	4,7 %	Urbano
Finca	6.104	189	5,0 %	Urba/Rural
Fondesurco	1.094	1.170	3,4 %	Urba/Rural
Fovida	487	950	2,9 %	Urbano
Fondesurco	762	719	1,7 %	Urba/Rural
Idesi	590	494	0,3 %	Urbano
Idespa	553	382	4,4 %	Urbano
IPR	884	341	0,7 %	Urbano
Manuela Ramos-Bancos Comunales	8.940	149	-4,6 %	Urbano
Manuela Ramos-Crédito Individual	716	962	-2,5 %	Urbano
Mide	3.460	112	-7,0 %	Urba/Rural
Prisma	28.570	258	-47,9 %	Urba/Rural
Promujer	17.796	83	12,1 %	Urba/Rural

Fuente: COPEME – Perú (diciembre, 2002).

A continuación presentamos brevemente los resultados más importantes:

El primer dato que nos encontramos es que el 26 % de los entrevistados invierte el crédito en el campo, el 49 % en la ciudad y un 24 % en ambos luga-

res (**Cuadro 6**). Algo curioso es que del total de las personas que invierten en la ciudad, un grupo de ellos –concretamente 10 personas– lo hacen a través de terceros. Ellos manifiestan que una vez obtenido el crédito lo entregan íntegramente a sus parientes radicados en las ciudades.

Cuadro 6. Inversión de los créditos según sector

Lugar de Inversión	Campo	Ciudad	Ca. y Ciu	Total
Nº de casos	11	20	10	41
Porcentaje	26,8 %	48,7 %	24,4 %	100 %

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en las comunidades de Huancavelica.

De todas las entrevistas efectuadas, ninguno manifiesta invertir el crédito en actividades netamente agrícolas, es decir, para cultivos. Esto puede tener su explicación en el nivel alto-andino que predomina en la sierra, donde la agricultura es básicamente de subsistencia y donde la mayor parte de las tierras son dedicadas al pastoreo.

Las personas que invierten sólo en el campo tienen como actividad principal la ganadería, mientras los que invierten en la ciudad se dedican a la pequeña industria y a la comercialización de variados productos. Los que invierten en ambos sectores, también realizan principalmente actividades comerciales, pero con productos de carácter tradicional, dirigidos principalmente al poblador urbano de origen rural (ver **Cuadro 7**).

Cuadro 7. Actividades que se realizan por ámbitos territoriales

Actividad	Ciudad	%	Campo	%	Campo y Ciudad	%
Agricultura	0	0 %	0	0 %	0	0 %
Compra y venta de ganado	5	25 %	7	64 %	2	20 %
Compra y venta de comestibles	7	35 %	4	36 %	5	50 %
Pequeña industria	4	20 %	0	0 %	3	30 %
Compra y venta de menaje y ropa	4	20 %	0	0 %	0	0 %
Totales	**20**	**100 %**	**11**	**100 %**	**10**	**100 %**

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas en las comunidades de Huancavelica.

Como puede comprobarse, la mayoría de los programas de microcrédito, al igual que las CRACs, tiende a ubicarse en las zonas urbanas. En aquellos casos en que, efectivamente, se ubican en las zonas rurales y que sus clientes son pequeños agricultores, las actividades que acaban siendo financiadas son mayoritariamente inversiones en territorios urbanos, ya sea en el sector comercial o en la pequeña industria.

Habría que profundizar en la información de COPEME, para determinar qué actividades están siendo financiadas por la cartera agropecuaria de estos programas, pues ninguno de los pequeños productores entrevistados manifiesta invertir el dinero en esta actividad.

Esta tendencia de invertir en las ciudades responde a un comportamiento económico empresarial racional del poblador rural, pues las actividades económicas requieren de mercados dinámicos, y se busca, además, que los costos de transacción sean los menores. Sin embargo, la consecuencia inmediata es la inclinación a migrar debido a que la ciudad es el centro de atracción, tanto de servicios sociales como, en general, en términos laborales y económicos, pues aparentemente es el lugar donde se concentran las mayores oportunidades de empleo y generación de ingresos para la población.

5 A MODO DE CONCLUSIÓN

En el año mundial del microcrédito (2005) se hace necesario revisar los resultados que la Cooperación Internacional está alcanzando con la aplicación de este instrumento, sobre todo en la población rural, que es el sector donde la pobreza azota con mayor virulencia. En el presente artículo, hemos pretendido realizar una aproximación al comportamiento de las instituciones que ofrecen este servicio en los contextos rurales, bajo la perspectiva de que el entorno socioeconómico e institucional donde se realizan las transacciones comerciales influyen firmemente en el comportamiento de la oferta y la demanda.

En este sentido, el comportamiento de las instituciones que ofrecen microcréditos estaría dependiendo en gran medida del entorno donde estén ubicados. Si éstos cuentan con ciertos niveles de institucionalidad, redes de comunicación adecuadas y bajos costos de transacción, las posibilidades de éxito de estas instituciones son bastante mayores. Lamentablemente, estas características son más propias de las zonas urbanas y escasamente están presentes en las zonas rurales.

En las ciudades, las instituciones de microcrédito están tendiendo a lograr altos niveles de cobertura y sostenibilidad financiera, es decir, un mayor núme-

ro de clientes e indicadores de rentabilidad. No es de extrañar, entonces, que estos recursos se estén focalizando en las zonas urbanas en desmedro de las rurales.

Este comportamiento no debería sorprendernos si es realizada por instituciones cuyo objetivo es netamente financiero; sin embargo, llama la atención encontrar la misma tendencia en los programas de microcrédito de las ONGs —apoyas en la mayoría de los casos por la Cooperación Internacional—, cuyo objetivo es, en principio, prioritariamente social. Nuestro caso de estudio en el Perú es una evidencia concreta.

En este escenario, sería recomendable que la Cooperación Internacional valorase con mayor agudeza los resultados que se están logrando con la aplicación de este instrumento, y si realmente los recursos, siempre escasos, están alcanzado a la población pobre de las zonas rurales. En caso contrario, corremos el riesgo de que las líneas de financiación de microcréditos que desde la Cooperación Internacional se vienen promoviendo acaben fomentando una polarización de los recursos en los entornos urbanos, agravando los vastos desequilibrios de desarrollo ya existentes entre los ámbitos urbanos y rurales.

6 BIBLIOGRAFÍA

ALVARADO, Javier y UGAZ, Federico. *Retos del Financiamiento Rural (Construcción de Instituciones y Crédito informal)*. Lima: CEPES, 1998.

CONSEJO TRANSITORIO DE ADMINISTRACIÓN REGIONAL (CTAR). *Ficha Informativa Departamento de Huancavelica*. Lima: Perú, 2002.

COPEME USAID INICIATIVA MICROFINANZAS. *Microfinanzas en el Peru, reporte financiero de Instituciones de Microfinanzas*. Año 3, n.º 9, Lima, 2003.

HERRERA, Javier. *La pobreza de Perú en el 2001, una visión departamental*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, 2002.

HERRERA, Javier. *Nuevas estimaciones de la pobreza en el Perú 1997-2001*. Instituto Nacional de Estadística e Informática, Lima, Perú, 2001.

KLISBERG, Bernardo. *Hacia una Economía con Rostro Humano.* Venezuela: Ed. Astros, 2002.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano*. Nueva York: Organización de las naciones Unidas, 2003.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO-PNUD. *Informe sobre el Desarrollo Humano en el Perú*. Nueva York: Organización de las naciones Unidas, 2001.

SEPIA VIII (Seminario permanente de Investigación Agraria); Isabel HURTADO; Carolina TRIVELLI y Antonio BRACK. *Perú: el problema agrario en debate*. Lima: Ed. ITDG, 2000.

SUPERINTENDENCIA DE BANCA Y SEGUROS. *Reportes Financieros de las Cajas Rurales (2000-2004).* Lima, Perú.

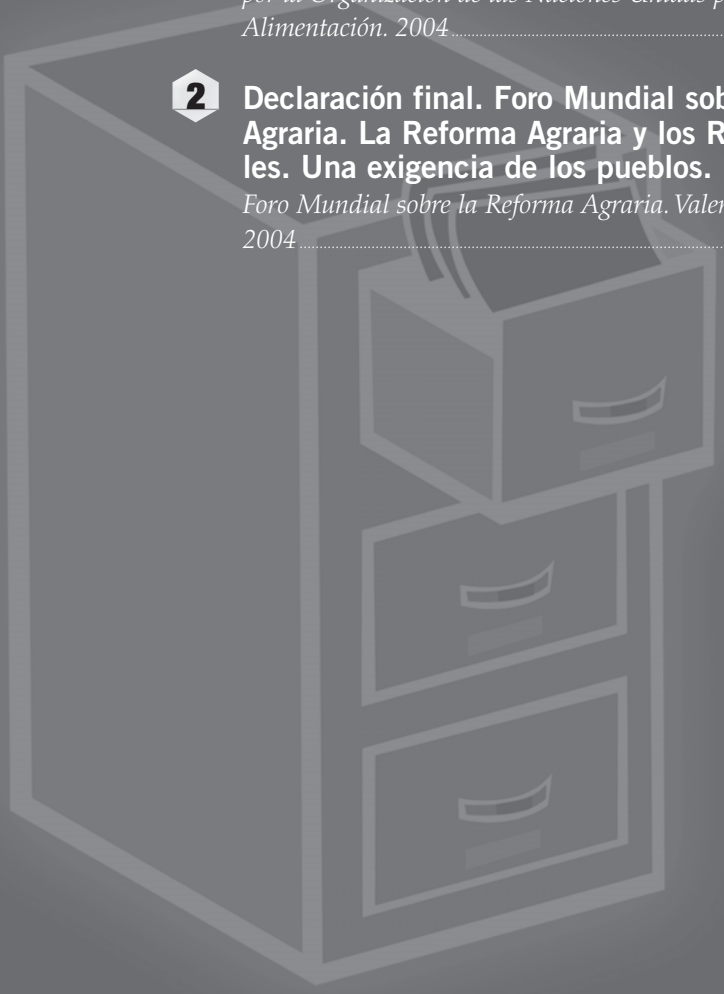
TRIVELLI, Carolina; PORTOCARRERO, Felipe. *Mercado y Gestión del Microcrédito en el Perú.* Lima: Consorcio de Investigación Económica y Social, 2004.

WENNER, Mark; ALVARADO, Javier; GALARZA, Francisco. *Prácticas prometedoras en Finanzas Rurales (Experiencias en América Latina y el caribe).* Lima: BID/CEPES/Academia de Centroamérica, 2002.

Documentación

1 La subnutrición en el mundo
El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2004. Publicado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2004 ..... **163**

2 Declaración final. Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una exigencia de los pueblos.
Foro Mundial sobre la Reforma Agraria. Valencia, 5-8 diciembre 2004 ..... **191**



1

La subnutrición en el mundo

El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. 2004. Publicado por la Organización de la Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. 2004

Sumario

1. Cuantificación de las personas hambrientas: estimaciones más recientes. **2.** El coste humano del hambre: millones de vidas destruidas por la muerte y las minusvalías. 2.1. El círculo vicioso de las privaciones. 2.2. La subnutrición y la mortalidad infantil. 2.3. El coste del hambre en años de vida ajustados en función de la discapacidad. **3.** El coste económico del hambre: miles de millones en pérdidas de productividad, ingresos y consumo. 3.1. Los costes de por vida del hambre infantil. 3.2. Estimación de las pérdidas en el transcurso de una vida. 3.3. Los costes de no alcanzar el objetivo de la CMA. **4.** Calcular el hambre: mejorar las estimaciones para poder fijar más eficazmente los objetivos de las intervenciones. 4.1. Medición de la carencia de alimentos. 4.2. Otros enfoques y aspectos. 4.3. Fortalecimiento de los esfuerzos de supervisión. **5.** Las zonas más gravemente afectadas por el hambre. 5.1. Tendencias en los emplazamientos de los afectados y en las causas. 5.2. Seguimiento de las zonas más gravemente afectadas por el hambre.

1 CUANTIFICACIÓN DE LAS PERSONAS HAMBRIENTAS: ESTIMACIONES MÁS RECIENTES

La FAO estima que 852 millones de personas en el mundo padecieron subnutrición en el período 2000–2002. Esta cifra comprende 815 millones en los países en desarrollo, 28 millones en los países en transición y 9 millones en los países industrializados.

El número de personas subnutridas en los países en desarrollo se redujo tan sólo en 9 millones durante el decenio posterior al período de referencia (1990–1992) fijado por la Cumbre Mundial sobre la Alimentación. Durante la segunda mitad de dicho decenio, el número de personas crónicamente ham-

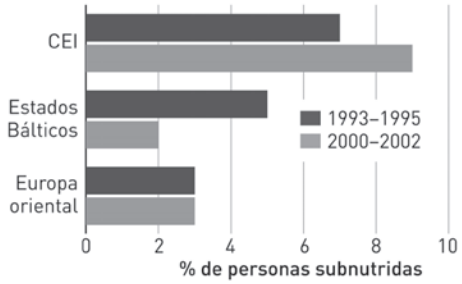
brientas en los países en desarrollo aumentó a un ritmo de casi 4 millones al año, lo que borró de un plumazo dos tercios de la reducción de 27 millones lograda durante los cinco años anteriores.

Los retrocesos experimentados en la segunda mitad del decenio fueron debidos, en gran parte, a los cambios en China y la India. China registró impresionantes avances durante la primera mitad del decenio y logró reducir en casi 50 millones el número de personas subnutridas. Durante ese mismo período, la India recortó en 13 millones el número de su población subnutrida. Los logros en ambos países redujeron los totales mundiales, a pesar de que el número de personas subnutridas en el resto de países en desarrollo aumentó en 34 millones. Sin embargo, durante la segunda mitad del decenio, los avances se ralentizaron en China, donde el número de personas subnutridas tan sólo se redujo en 4 millones, y en la India aumentó en 18 millones.

Gráfico 1

Subnutrición en los países en transición

El número de personas subnutridas en los países en transición ha aumentado de 23 a 28 millones desde la disolución de la antigua Unión Soviética, Checoslovaquia y Yugoslavia en 1991–1993. Gran parte de ese aumento y la mayoría de la población subnutrida se encuentran en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), donde la proporción ha pasado del 7 al 9 por ciento.



Fuente: FAO

Gráfico 2

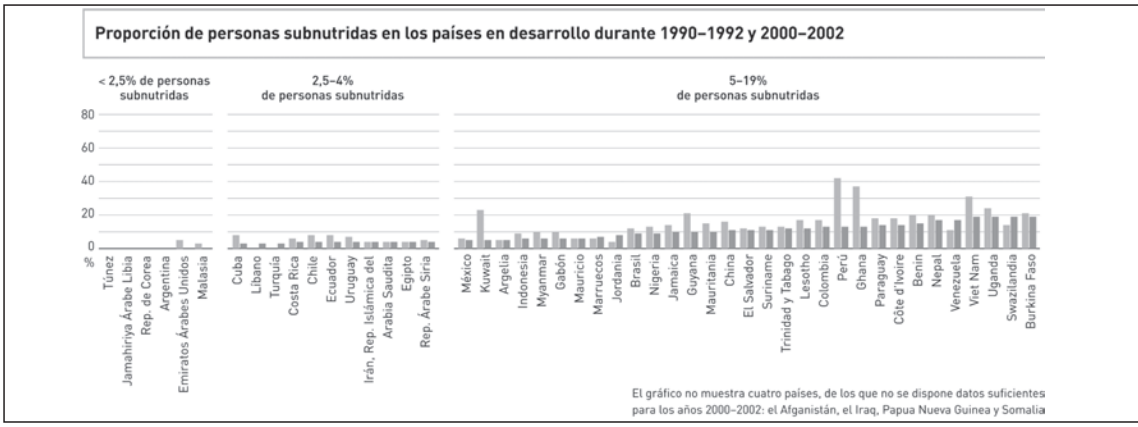


Gráfico 3

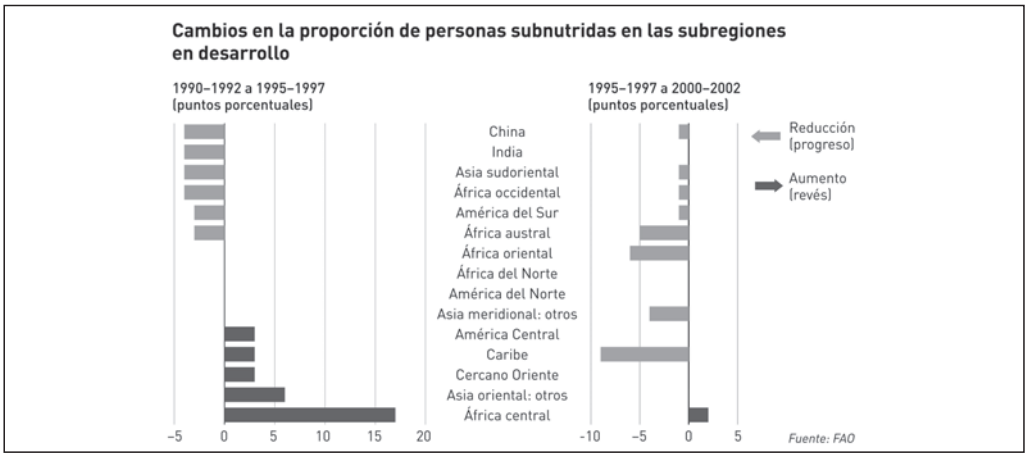


Gráfico 4

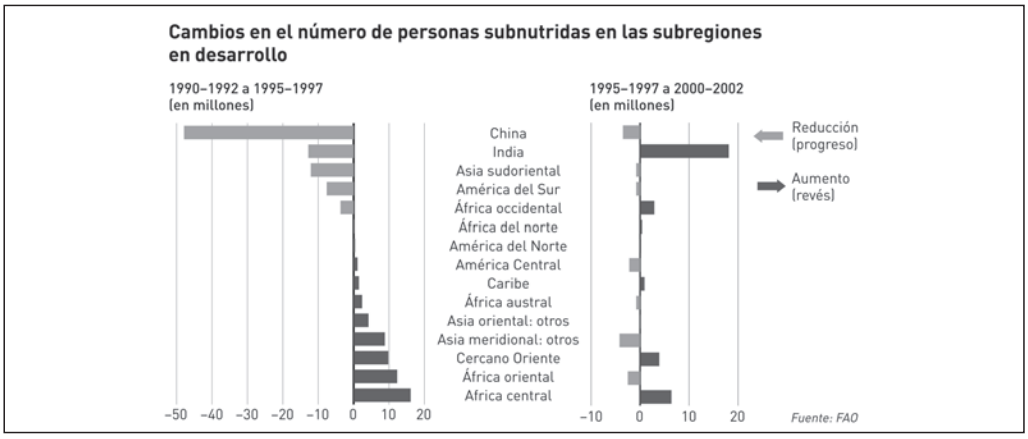


Gráfico 5

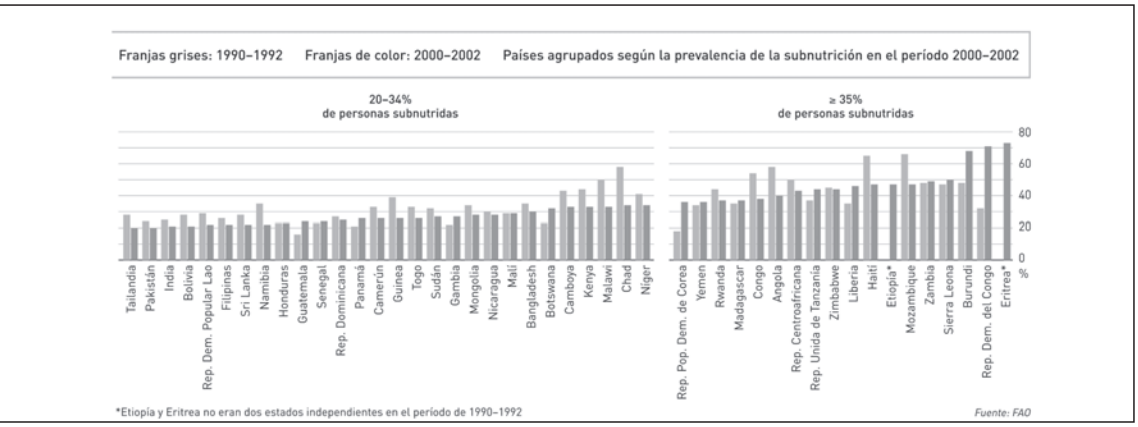


Gráfico 6

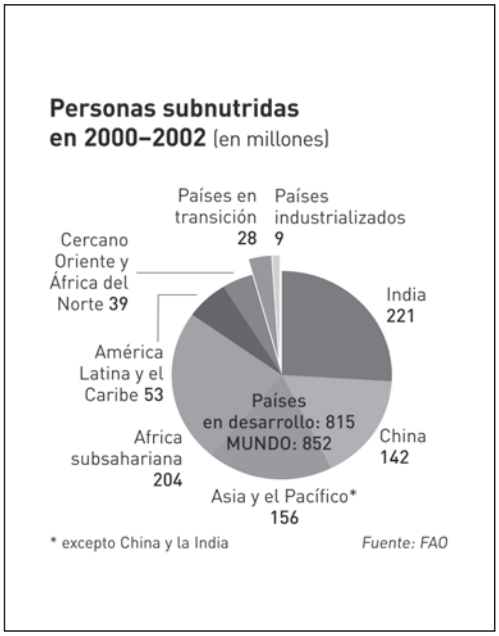
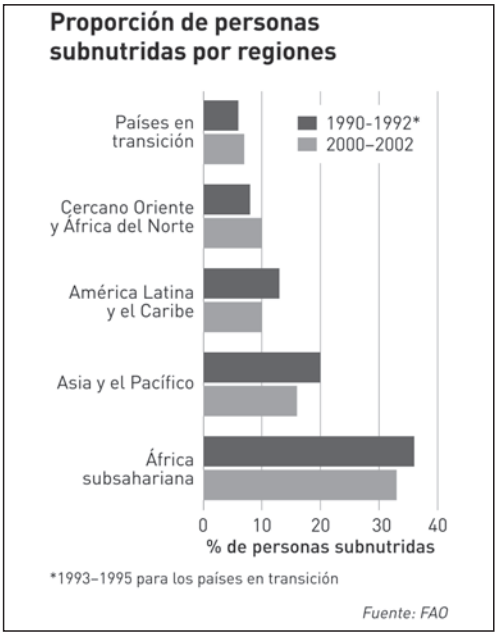


Gráfico 7



No obstante, no todas las noticias son malas. De la misma forma que los progresos en China y la India compensaron los reveses sufridos en el resto de países durante la primera mitad del decenio, la ralentización experimentada en los dos gigantes asiáticos ocultó las notables mejoras de algunas tendencias en el resto del mundo en desarrollo. Después de aumentar vertiginosamente un ritmo de casi 7 millones al año, el número de personas subnutridas en el conjunto de los países en desarrollo, exceptuando China y la India, se mantuvo estable en términos generales durante la segunda mitad del decenio. Además, la proporción de personas subnutridas bajó del 20 al 18 por ciento.

Cabe señalar, de modo alentador, que el cambio más marcado en las tendencias se produjo en el África subsahariana. Entre los períodos 1995–1997 y 2000–2002, el ritmo de crecimiento del número de personas subnutridas se ralentizó de 5 millones a 1 millón al año. Además, la proporción de personas subnutridas en la región cayó del 36 por ciento (cifra que planeaba desde el período 1990-1992) al 33 por ciento.

2 EL COSTE HUMANO DEL HAMBRE: MILLONES DE VIDAS DESTRUIDAS POR LA MUERTE Y LAS MINUSVALÍAS

El hambre y la malnutrición comportan costes muy elevados para las personas y hogares, así como para las comunidades y naciones. La subnutrición y

las carencias de vitaminas y minerales esenciales suponen un coste de más de 5 millones de vidas de niños al año y, para los hogares de los países en desarrollo, de más de 220 millones de años de vida productiva de los familiares que mueren prematuramente o sufren discapacidades por culpa de la malnutrición, así como un coste de miles de millones de dólares en pérdidas de productividad y consumo para los países en desarrollo.

2.1. El círculo vicioso de las privaciones

Cada año, más de 20 millones de lactantes nacen con insuficiencia ponderal en el mundo en desarrollo. En algunos países, incluidos la India y Bangladesh, más del 30 por ciento del total de recién nacidos sufren dicho problema.

Desde el momento de su nacimiento, la balanza se inclina en su contra. Los lactantes con bajo peso al nacer corren un riesgo mayor de morir durante sus primeros años de vida, de padecer un retraso en su crecimiento físico y cognitivo durante la infancia, de tener capacidades reducidas para trabajar y obtener ingresos en la etapa adulta y, si son mujeres, de dar a luz ellas también a recién nacidos con insuficiencia ponderal (véase el gráfico 8).

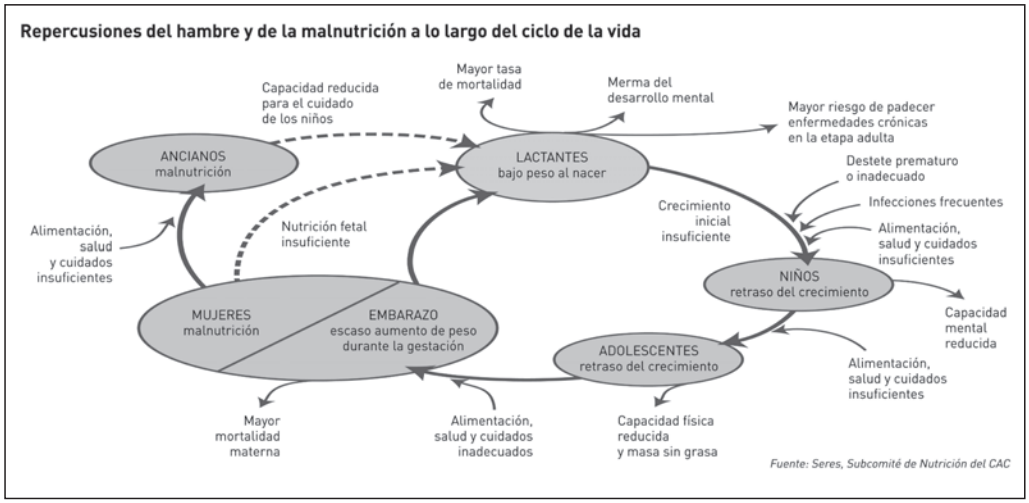
En comparación con los lactantes normales, el riesgo de fallecimientos neonatales es cuatro veces mayor en los lactantes que pesan menos de 2,5 kilogramos al nacer y 18 veces mayor en los que pesan menos de 2 kilogramos. Los lactantes con bajo peso al nacer también sufren tasas notablemente más elevadas de malnutrición y retraso del crecimiento en la etapa superior de la infancia y en la época adulta. Un estudio realizado en Guatemala demostró que los niños de sexo masculino medían 6,3 centímetros menos y pesaban 3,8 kilogramos menos que los niños de su edad cuando llegaban a la adolescencia, mientras que las niñas medían 3,8 centímetros menos y pesaban 5,6 kilogramos menos.

Casi una tercera parte del total de los niños de los países en desarrollo sufre un retraso del crecimiento y su estatura es muy inferior al promedio normal de los niños de su edad, lo que indica una subnutrición crónica. El retraso del crecimiento, al igual que el bajo peso al nacer, ha sido asociado a una mayor incidencia de enfermedades y fallecimientos, así como a una capacidad cognitiva más reducida, a una menor asistencia escolar durante la infancia y a una menor productividad e ingresos más bajos a lo largo de la vida en la etapa adulta.

Cuando se produce un retraso del crecimiento durante los cinco primeros años de vida, los daños en el desarrollo físico y cognitivo del niño suelen ser irreversibles (véase el gráfico 8). Los costes en cuanto a la merma de la salud y de las oportunidades no sólo se extienden a lo largo de toda la vida de la per-

sona afectada, sino también a la de sus generaciones futuras, ya que las mujeres malnutridas dan a luz a recién nacidos con insuficiencia ponderal. El retraso del crecimiento en las madres es uno de los indicadores más seguros de que éstas darán a luz a un lactante con bajo peso al nacer, junto con la insuficiencia ponderal, y un bajo aumento de peso durante la gestación.

Gráfico 8



La subnutrición y el retraso del crecimiento coinciden a menudo con carencias de vitaminas y minerales que aquejan a casi 2.000 millones de personas en todo el mundo. Estas carencias de micronutrientes, incluso cuando son leves, aumentan notablemente el riesgo de padecer graves enfermedades o de morir. También pueden causar déficits cognitivos irreversibles en los niños y pérdidas de productividad en los adultos. La carencia de hierro, por ejemplo, ha sido asociada con un aumento de la mortalidad materna en el momento de dar a luz, un menor desarrollo muscular y cognitivo en los niños y una disminución de la productividad en los adultos. Se estima que la carencia de hierro aqueja a 1.700 millones de personas en todo el mundo, la mitad de las cuales padecen anemia ferropénica.

2.2. LA SUBNUTRICIÓN Y LA MORTALIDAD INFANTIL

Más de las tres cuartas partes del total de los fallecimientos infantiles son debidas a trastornos neonatales y a un puñado de enfermedades infecciosas que tienen curación, entre ellas la diarrea, la neumonía, el paludismo y el sarampión. Y en mucho más de la mitad de esos fallecimientos puede demos-

trarse que el origen está en la mayor vulnerabilidad de los niños que padecen subnutrición e insuficiencia ponderal (véase el gráfico 10). Las carencias de micronutrientes también incrementan el riesgo de fallecer por culpa de enfermedades infantiles. Una carencia de vitamina A, por ejemplo, aumenta el riesgo de morir de diarrea, sarampión o paludismo entre un 20 y un 24 por ciento.

En conjunto, la Organización Mundial de la Salud (OMS) estima que más de 3,7 millones de fallecimientos acaecidos en el año 2000 podrían ser atribuibles a la insuficiencia ponderal. Las carencias de tres micronutrientes fundamentales (el hierro, la vitamina A y el cinc) causaron, cada una, entre 750.000 y 850.000 muertes más.

Un estudio sobre las tendencias de la malnutrición y de la mortalidad infantil realizado en 59 países en desarrollo entre los años 1966 y 1996 demostró que un descenso en los niveles de insuficiencia ponderal producía un notable efecto en la reducción de la mortalidad infantil, independientemente de otros cambios socioeconómicos y de políticas.

Una reducción del 60 por ciento en los niveles de insuficiencia ponderal se tradujo en un descenso del 16 por ciento en la tasa de mortalidad infantil en América Latina y del 27 por ciento en Asia, África del Norte y el Cercano Oriente. En el África subsahariana, las campañas de vacunación, el uso de antibióticos y otras mejoras en la asistencia médica ayudaron a reducir la mortalidad infantil, a pesar de que aumentaron los niveles de insuficiencia ponderal. No obstante, si se hubiera reducido la insuficiencia ponderal al ritmo registrado en las otras regiones, la tasa de mortalidad infantil en el África subsahariana hubiera descendido mucho más rápidamente, en un 60 por ciento en lugar de un 39 por ciento. Si miramos hacia el futuro, el estudio estima que si se redujera la prevalencia de la insuficiencia ponderal en 5 puntos porcentuales, la mortalidad infantil descendería en aproximadamente el 30 por ciento.

Otro estudio reciente ha demostrado que las intervenciones posibles hoy en día y que pueden llevarse a cabo de forma generalizada en los países en desarrollo podrían reducir la mortalidad infantil en alrededor de dos tercios. En los 42 países en los que se producen más del 90 por ciento de los fallecimientos infantiles, unas pocas intervenciones nutricionales eficaces y asequibles, tales como la lactancia natural, la alimentación complementaria, los complementos de vitamina A y cinc, podrían reducir la mortalidad infantil en un 25 por ciento y salvar la vida a unos 2,4 millones de niños cada año.

Gráfico 9

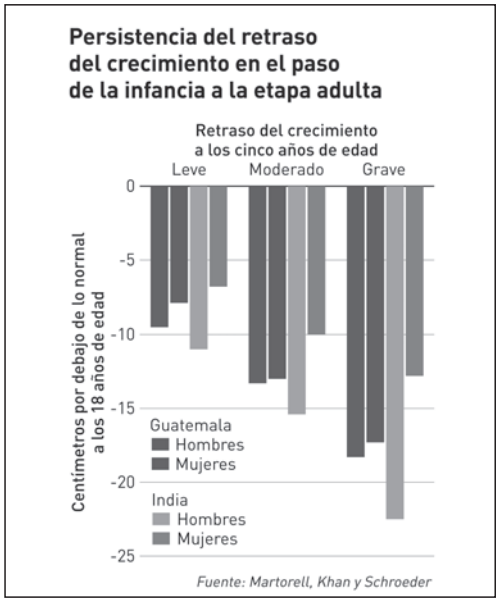
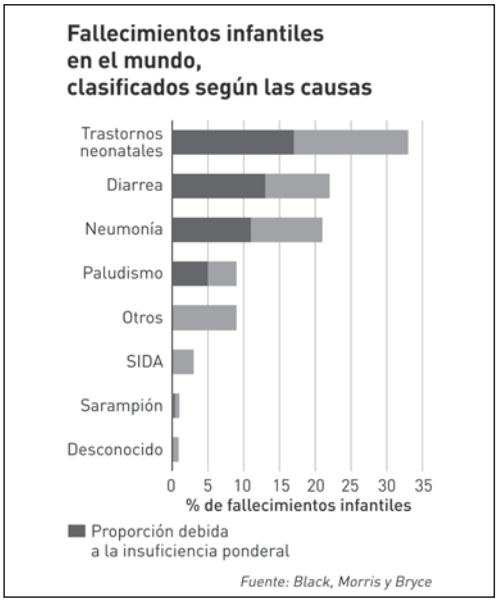


Gráfico 10



2.3. EL COSTE DEL HAMBRE EN AÑOS DE VIDA AJUSTADOS EN FUNCIÓN DE LA DISCAPACIDAD

Las personas malnutridas que logran superar la etapa infantil sufren a menudo discapacidades físicas y cognitivas de por vida. Una medida que se ha estado utilizando para cuantificar las repercusiones de la malnutrición, tanto en la precarización de la salud como en el aumento de las tasas de mortalidad, se denomina «años de vida ajustados en función de la discapacidad» (AVAD), y es la suma de los años perdidos como resultado de una muerte prematura y de las discapacidades, adaptada en función de la gravedad de éstas.

En el Global Burden of isease Study (Estudio sobre la carga global de la morbilidad), financiado por la OMS y el Banco Mundial, se calculan los AVAD debidos a una amplia gama de enfermedades y situaciones, y se estima el porcentaje atribuible a varios factores de riesgo, incluidas la malnutrición infantil y materna. El último informe sobre la carga de la morbilidad clasifica la insuficiencia ponderal como el factor de riesgo más importante para los AVAD en todo el mundo (véase el gráfico 10) y tanto para la tasa de fallecimientos como para los AVAD en «los países en desarrollo con una alta mortalidad» (un grupo que incluye a casi 70 países que engloban a una población total de más de 2.300 millones de personas).

En total, seis de los diez principales factores de riesgo para los AVAD en esos países con una alta mortalidad están relacionados con el hambre y la malnutri-

ción, entre los que se incluyen la insuficiencia ponderal, las carencias de cinc (en el quinto lugar), de hierro (en sexto lugar) y de vitamina A (en séptimo lugar), así como el agua insalubre, el mal saneamiento y la falta de higiene (en tercer lugar), los cuales contribuyen a aumentar la malnutrición al provocar infecciones que impiden la digestión y la absorción de nutrientes (véase el gráfico 11).

Alrededor del 50 por ciento de los AVAD debidos a diarreas, neumonías y paludismo en los países en desarrollo con una alta mortalidad puede ser atribuible a la insuficiencia ponderal. Cuando se añaden los efectos de las carencias de micronutrientes, la proporción de los AVAD por culpa de estas enfermedades atribuibles a la malnutrición asciende a entre el 60 y el 80 por ciento (véase el gráfico 12).

Gráfico 11

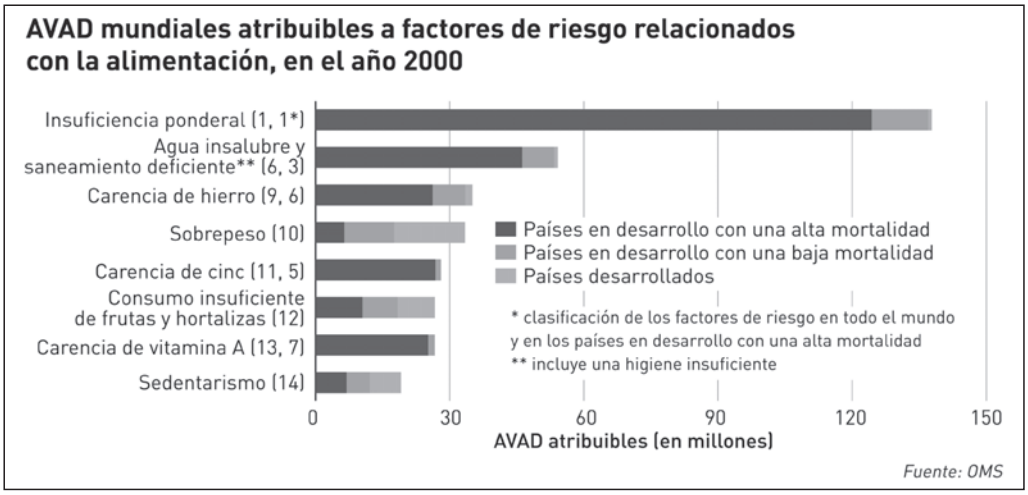


Gráfico 12

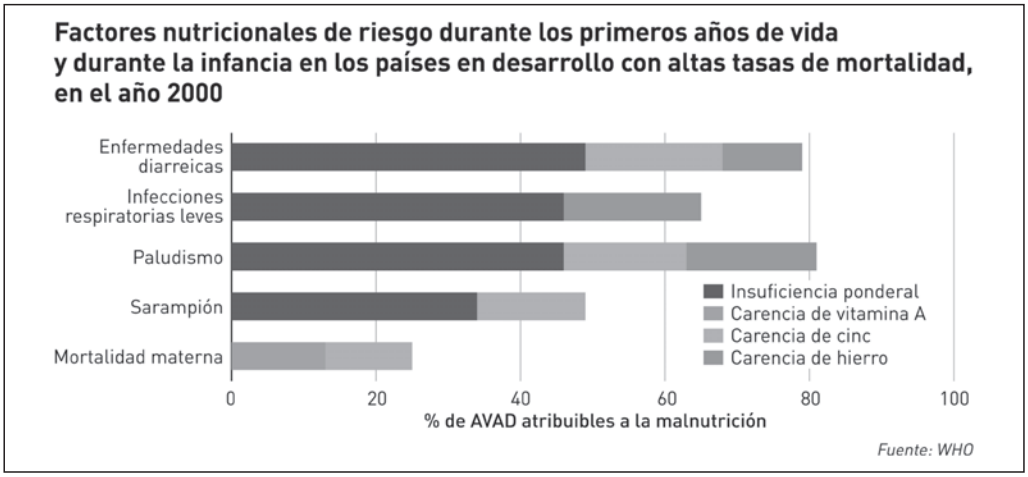
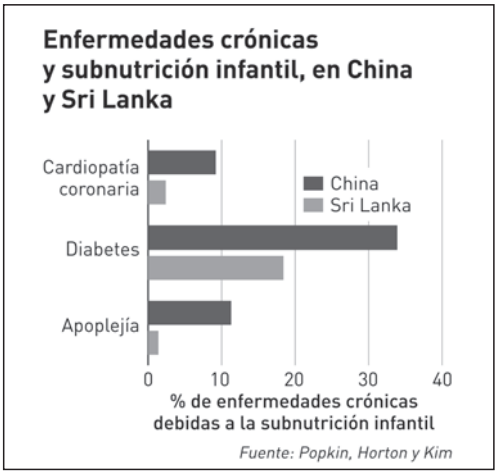


Gráfico 13



Tal como puede esperarse, la insuficiencia ponderal y las carencias de micronutrientes están situadas en los puestos más bajos entre los factores de riesgo para las minusvalías y los fallecimientos en los países en desarrollo más avanzados con tasas de mortalidad más bajas. Sin embargo, los aspectos relacionados con la nutrición siguen dominando la lista de los factores de riesgo. Entre los países en desarrollo con una baja tasa de mortalidad (un grupo en el que figura China, algunos otros países asiáticos y la mayoría de los países de América del Sur), la insuficiencia ponderal y la carencia de hierro siguen estando entre los diez principales factores de riesgo. A ellos se unen el sobrepeso y algunos otros riesgos relacionados con la alimentación, los cuales contribuyen a aumentar las enfermedades crónicas no transmisibles, como la cardiopatía isquémica, la hipertensión y la diabetes.

Por lo general, estas enfermedades crónicas no están asociadas con el hambre, sino con la sobrealimentación. Sin embargo, un conjunto de datos cada vez mayor sugiere que el bajo peso al nacer y la subnutrición en los primeros años de vida aumentan el riesgo de padecer obesidad y enfermedades relacionadas con la alimentación en la etapa adulta. Se estima que, en China, más del 30 por ciento de las diabetes y alrededor del 10 por ciento de las apoplejías y cardiopatías coronarias son debidas a la subnutrición infantil (véase el gráfico 13).

En total, se calcula que la subnutrición infantil y materna cuestan, sin incluir su contribución al aumento de las enfermedades crónicas en la edad adulta, más de 220 millones de AVAD en los países en desarrollo. Si se toman en consideración otros factores de riesgo relacionados con la alimentación, el coste asciende a casi 340 millones de AVAD, exactamente la mitad del total de los AVAD en el mundo en desarrollo.

Esa suma representa una pérdida de productividad equivalente a si hubiera habido una matanza catastrófica o a la minusvalía de toda la población de un país más grande que los Estados Unidos de América. También pone de relieve el inconmensurable sufrimiento que la actual catástrofe del hambre inflige a millones de hogares en el mundo y la aplastante carga económica que impone a algunos países del mundo en desarrollo.

3 EL COSTE ECONÓMICO DEL HAMBRE: MILES DE MILLONES EN PÉRDIDAS DE PRODUCTIVIDAD, INGRESOS Y CONSUMO

Si se estiman los millones de vidas humanas que han quedado interrumpidas o marcadas por las minusvalías, no queda duda alguna de que el hambre es moralmente inaceptable. Pero, además, el cálculo del valor de las pérdidas de productividad en dólares sugiere que permitir que el hambre persista es simplemente una carga imposible de asumir, no sólo para las propias víctimas, sino para el desarrollo y prosperidad económicos de las naciones en las que viven.

Los costes del hambre para la sociedad toman muy distintas formas. Tal vez los más obvios son los costes directos de tratar los daños que causa. Ello incluye los costes médicos de tratar los embarazos y partos problemáticos de madres que padecen anemia e insuficiencia ponderal, así como las graves y frecuentes enfermedades de los niños cuyas vidas están amenazadas por el paludismo, la neumonía, las diarreas o el sarampión, debido a que sus cuerpos y sistemas inmunológicos han quedado debilitados por el hambre.

Una estimación muy por encima, que distribuye los gastos médicos en los países en desarrollo sobre la base de la proporción de años de vida ajustados en función de la discapacidad (AVAD) atribuibles a la subnutrición infantil y materna, sugiere que estos costes directos suman un total de aproximadamente 30.000 millones de dólares EE. UU. al año (más del quíntuplo de la cantidad comprometida hasta la fecha para financiar el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria).

Estos costes directos quedan eclipsados ante la magnitud de los costes indirectos de la pérdida de productividad e ingresos debido a los fallecimientos prematuros, las minusvalías, el absentismo y la reducción de las oportunidades educativas y laborales. Las estimaciones provisionales sugieren que dichos costes indirectos suponen cientos de miles de millones de dólares.

Tanto los costes directos como indirectos reflejan el precio de la complacencia, que hace posible que el hambre generalizada persista. Ambos costes son inaceptablemente elevados, no sólo en términos absolutos, sino también en comparación con las estimaciones de un tercer tipo de costes: los costes de las

intervenciones que podrían llevarse a cabo para prevenir y eliminar el hambre y la malnutrición. Numerosos estudios sugieren que cada dólar invertido en intervenciones para reducir la subnutrición y las carencias de micronutrientes con unos objetivos bien definidos puede retornar con beneficios entre cinco y veinte veces por encima de dicha inversión.

3.1. Los costes de por vida del hambre infantil

Las estimaciones de los costes indirectos del hambre se basan, por lo general, en estudios que han medido las repercusiones de determinados tipos de malnutrición en el desarrollo físico y mental de las personas, y han establecido correlaciones con la reducción de la productividad y de los ingresos (véase el gráfico 14). Dichos estudios han mostrado, por ejemplo, que:

- Los adultos con un retraso del crecimiento son menos productivos y perciben salarios más bajos en los trabajos manuales. Un bajo peso al nacer y la malnutrición proteico-calórica (MPC) provocan un retraso del crecimiento.
- Cada año de escolarización perdido durante la infancia reduce notablemente los ingresos a lo largo de toda la vida. La insuficiencia ponderal de los recién nacidos, el retraso del crecimiento y las carencias de micronutrientes han sido, todos ellos, asociados a una reducción de la asistencia escolar. Un estudio que supervisó muy de cerca a los niños afectados por una sequía en Zimbabwe demostró que la malnutrición, en meses de vital importancia para el desarrollo de los niños, les cuesta un promedio de 4,6 centímetros de estatura y casi un año escolar. Estas pérdidas, aparentemente menores en su estatura y educación, se traducen en una pérdida estimada del 12 por ciento de sus ingresos a lo largo de toda la vida.
- La disminución de la capacidad cognitiva, que puede medirse por unos resultados más bajos en los exámenes del coeficiente intelectual, conlleva una reducción de la productividad y de los ingresos. La carencia de yodo, que afecta a un 13 por ciento estimado de la población mundial, ha sido asociada con pérdidas de entre 10 y 15 puntos en los exámenes del coeficiente intelectual y del 10 por ciento en la productividad.

Si se combinan estos resultados con los datos disponibles sobre la prevalencia de varios tipos de malnutrición en la población, es posible extraer estimaciones provisionales de los costes del hambre a escala nacional y mundial.

Un examen minucioso de las pruebas existentes, por ejemplo, muestra que el hecho de que un lactante con bajo peso al nacer pase a tener un peso normal podría reportar casi 1.000 dólares EE. UU. en beneficios a lo largo de su vida

(véase el gráfico 15). Teniendo en cuenta que cada año nacen en los países en desarrollo unos 20 millones de lactantes con bajo peso al nacer, los costes de no hacer nada durante un año suman otros 20.000 millones de dólares EE. UU.

Gráfico 14

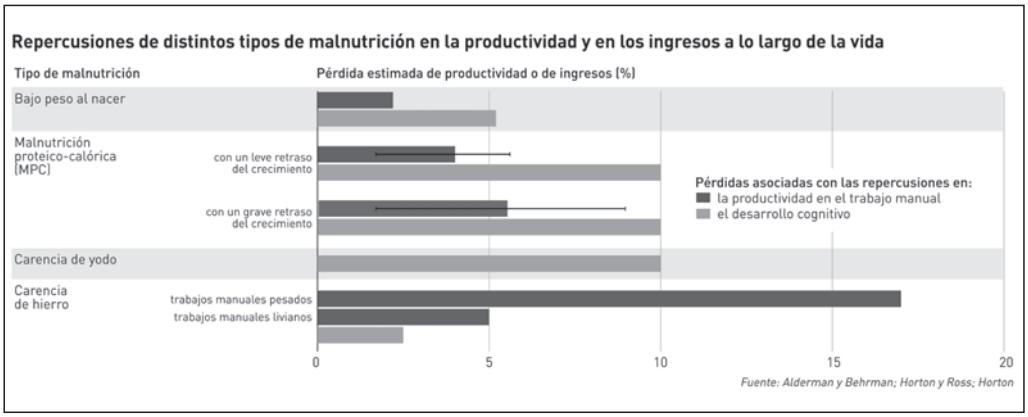
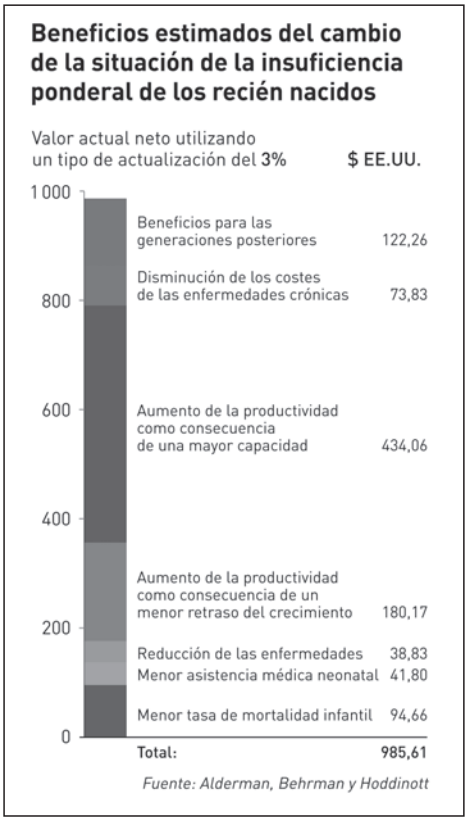


Gráfico 15



Dichos beneficios incluyen las estimaciones de las reducciones en los costes directos de la asistencia médica neonatal, las dolencias y las enfermedades crónicas, así como en los costes indirectos de la pérdida de productividad, como resultado de unas vidas laborales más cortas y de la merma en el desarrollo físico y cognitivo. Teniendo en cuenta que se han estimado los beneficios según el valor actual del aumento de la productividad a lo largo de toda una vida, debe aplicarse un valor actualizado a fin de reflejar la inflación y la probabilidad de que algunos individuos puedan no sobrevivir o trabajar durante el lapso normal de años profesionales.

3.2. Estimación de las pérdidas en el transcurso de una vida

La *Academy for Educational Development* (AED) ha creado una metodología y un programa informático para cuantificar los costes de diversos tipos de malnutrición, así como los beneficios de actuar para reducirla o eliminarla. Los cálculos de la FAO basados en los datos sobre 25 países proporcionados por la AED muestran que el valor actual neto de permitir que se mantengan la carencia de yodo y la malnutrición proteico-calórica en los niveles actuales durante otros diez años alcanza una cifra tan alta como el 15 por ciento del PIB de todo un año (véase el gráfico 16).

En un ejercicio similar, se estimaron los costes que comportaría a largo plazo que la carencia de yodo se mantuviera cada año en los niveles actuales en un conjunto distinto de diez países. El valor actual neto de los costes asociados con la anemia ferropénica osciló entre un 2 por ciento del PIB en Honduras hasta el 8 por ciento en Bangladesh (véase el gráfico 17). En un país de la magnitud de la India, cuyo PIB para el año 2002 superó los 500.000 millones de dólares EE. UU., el valor actual estimado del coste de la carencia de yodo suma más de 30.000 millones de dólares EE. UU.

Gráfico 16

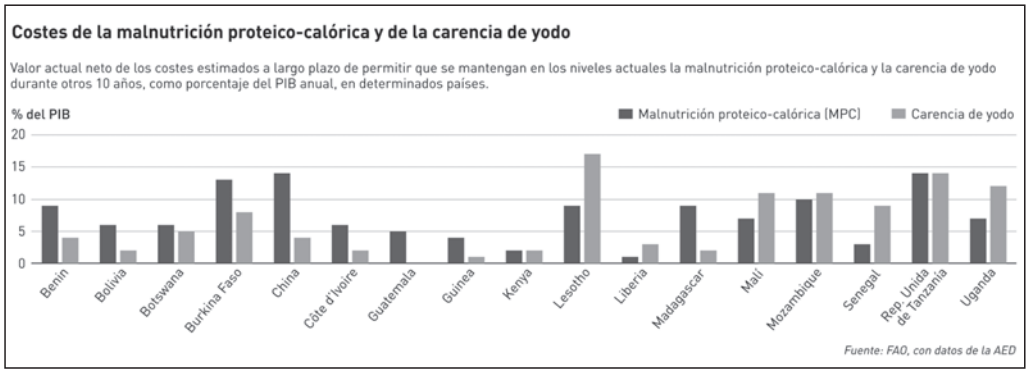
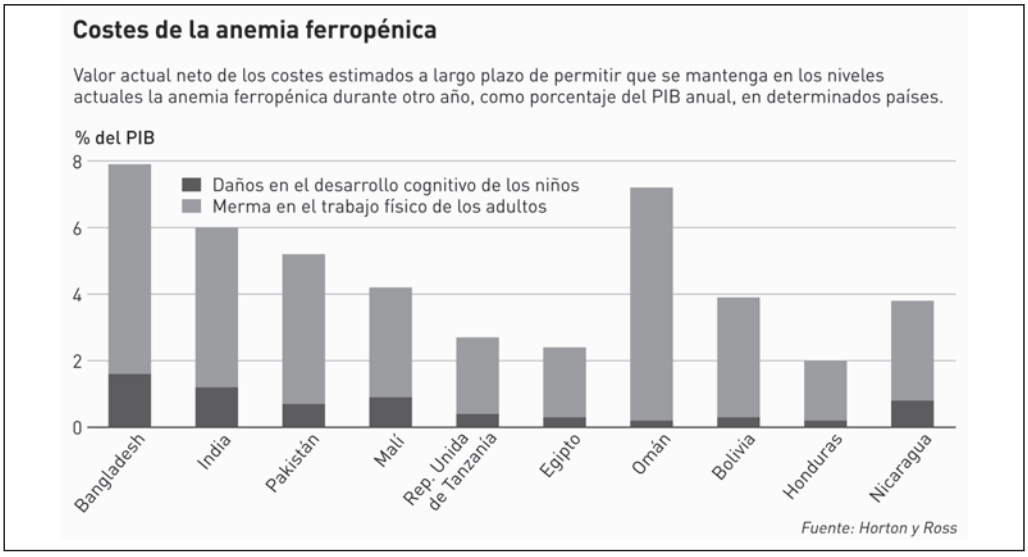


Gráfico 17



Al igual que con las estimaciones de la AED, estas cifras representan los valores actuales netos de los costes impuestos a lo largo de toda una vida por un tipo concreto de malnutrición. Si se estima que el coste de la anemia en Bangladesh equivale al 8 por ciento de su PIB, por ejemplo, ello no significa que la anemia reduce la producción en un 8 por ciento cada año, sino más bien que para cada año que la prevalencia de la anemia se mantiene invariable, el valor actual de los costes que se extienden a lo largo de la vida de la generación presente de cinco años de edad equivale al 8 por ciento del PIB de un año.

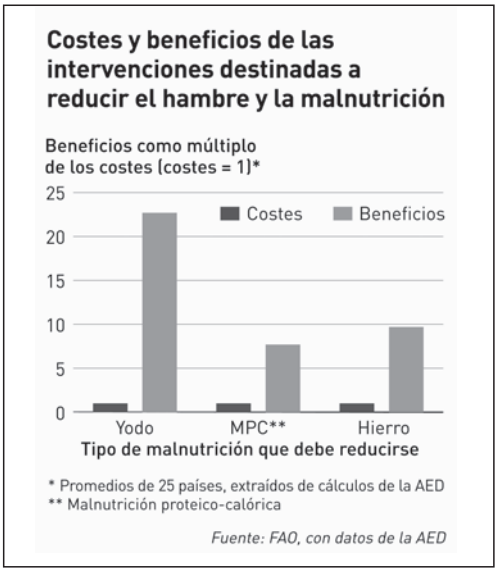
Ninguna de estas estimaciones presenta algo que pueda considerarse como un recuento completo de los costes del hambre. Entre otros puntos débiles, estos cálculos:

- sólo toman en consideración las actividades mercantiles, sin prestar atención al valor del trabajo realizado dentro del hogar;
- no tienen en cuenta el hecho de que los salarios aumentarán probablemente a lo largo del tiempo;
- por lo general, no incluyen la transmisión de la malnutrición de una generación a la siguiente, así, por ejemplo, las madres subnutridas dan a luz a lactantes con bajo peso al nacer;
- dependen de tipos de actualización algo arbitrarios para calcular el valor actual de los costes que se distribuyen a lo largo de una vida efectiva. La elección de los tipos de actualización es difícil de determinar, pero puede marcar una gran diferencia en los beneficios estimados.

A pesar de todo, incluso estas estimaciones parciales y provisionales evidencian que los costes del hambre son extremadamente elevados. Incluso si se toman, de forma prudente, las cifras inferiores de los niveles de oscilación estimados para las pérdidas de productividad y de ingresos en cada tipo concreto de malnutrición, y se ajustan los datos ante la posibilidad de que haya considerables superposiciones entre ellos, el valor actual neto de los costes combinados de la malnutrición proteico-calórica, el bajo peso al nacer y las carencias de micronutrientes equivaldría al menos al 5-10 por ciento del PIB en el mundo en desarrollo (aproximadamente entre 500.000 millones y 1 billón de dólares EE. UU.).

Unas pérdidas de tal magnitud suponen claramente un pesado lastre para los esfuerzos de desarrollo nacionales. Las estimaciones de la AED a escala nacional demuestran que dichas pérdidas eclipsan los costes de las intervenciones para reducir o eliminar la malnutrición. Con respecto a los 25 países para los que se contó con datos de la AED, los beneficios de las intervenciones para reducir la malnutrición proteico-calórica pesaron más que sus costes por una diferencia de 7,7 a 1, en promedio. Por lo que se refiere a las intervenciones destinadas a reducir las carencias de hierro y yodo, los beneficios se calculan, respectivamente, en un promedio de 9,8 y 22,7 veces sus costes (véase el gráfico 18).

Gráfico 18



3.3. Los costes de no alcanzar el objetivo de la CMA

Con respecto a los costes del hambre desde otro punto de vista, la FAO llevó acabo un estudio macroeconómico a fin de estimar los beneficios de reducir la subnutrición hasta unos niveles suficientes para alcanzar el objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (CMA). Dicho estudio calculó el valor del aumento de la producción que se obtendría mediante la reducción del número de personas subnutridas en los países en desarrollo hasta unos 400 millones hacia el año 2015, en lugar de los 600 millones previstos mediante un modelo estándar de la FAO de no aplicarse medidas concertadas para reducir el hambre.

Si nos basamos únicamente en la mayor esperanza de vida asociada con los aumentos de los niveles de disponibilidad de alimentos que se requieren para alcanzar el objetivo de la CMA, la estimación del valor total actualizado del conjunto de los años hasta el 2015 es, aproximadamente, de 3 billones de dólares EE. UU., lo que se traduce en unos beneficios vitalicios de 120.000 millones de dólares EE. UU. al año.

Con toda probabilidad, estos cálculos también subestiman los verdaderos costes del hambre. No obstante, al igual que las estimaciones de la AED, también demuestran claramente que los costes de permitir que persista el hambre generalizada son extremadamente elevados y sobrepasan con creces los costes de las intervenciones decisivas para eliminarla. El estudio que realizó la FAO estimó que un aumento de tan sólo 24.000 millones de dólares EE. UU. al año en inversiones públicas haría posible que se alcanzara el objetivo de la CMA y reportaría unos beneficios anuales de 120.000 millones de dólares EE. UU.

4 CALCULAR EL HAMBRE: MEJORAR LAS ESTIMACIONES PARA PODER FIJAR MÁS EFICAZMENTE LOS OBJETIVOS DE LAS INTERVENCIONES

Las estimaciones de la FAO sobre el número de personas subnutridas en el mundo son los datos de *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo* más ampliamente citados y de los que se hace un seguimiento más constante. Invariablemente, las noticias informativas anuncian en sus titulares las últimas cifras, como una forma de medir los avances en la consecución de los objetivos establecidos en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (reducir el hambre a la mitad hacia el año 2015).

Teniendo en cuenta la atención que suscitan estas estimaciones anuales, no es de extrañar que la metodología empleada para calcularlas haya sido objeto de debate y de un minucioso examen. Expertos, tanto de la FAO como externos, han señalado la existencia de algunos puntos débiles en los datos subyacentes, así como en los métodos de la FAO para analizarlos.

En el año 2002, la FAO acogió un Simposio científico internacional con la finalidad de examinar distintos métodos de medición de la carencia de alimentos y la desnutrición, y estudiar formas para mejorar las estimaciones de la FAO. Desde entonces, la FAO ha adoptado diversas medidas para mejorar su propia metodología, así como para dar validez a enfoques alternativos y complementarios.

4.1. Medición de la carencia de alimentos

Las estimaciones de la FAO son esencialmente una forma de medir la carencia de alimentos, sobre la base del cálculo de tres parámetros fundamentales para cada país: la cantidad media de alimentos disponibles por persona, el nivel de desigualdad en el acceso a dichos alimentos y el volumen mínimo de calorías que necesita una persona en promedio.

La disponibilidad media de alimentos se calcula mediante las «hojas de balance devalimentos» que la FAO compila cada año haciendo un recuento, para cada producto alimentario básico, de lo que cada país produce, importa y retira de sus existencias, restando las cantidades exportadas, los deshechos, los piensos para el ganado o destinadas a otros fines no alimenticios, y dividiendo el equivalente en calorías de todos los alimentos disponibles para el consumo humano por el total de la población, lo que se traduce en un consumo medio de alimentos al día o en un suministro de energía alimentaria (SEA).

Por otro lado, se utilizan los datos de las encuestas en los hogares para extraer un «coeficiente de variación», que representa el grado de desigualdad en el acceso a los alimentos. Igualmente, debido a que un adulto corpulento necesita consumir casi el doble de calorías que un niño de tres años de edad, las necesidades mínimas por persona para cada país toman en consideración su combinación de edades, sexos y tamaños corporales. La FAO considera que la proporción de personas cuyo consumo diario de alimentos se sitúa por debajo de esas necesidades mínimas diarias padece subnutrición.

El método de la FAO para estimar la carencia de alimentos ofrece varias ventajas. En especial, se basa en datos que pueden obtenerse para la mayoría de los países de una forma más o menos similar y que pueden actualizarse

periódicamente. Ello facilita las comparaciones entre países y a lo largo del tiempo.

No obstante, la metodología de la FAO también adolece de algunas limitaciones obvias, por una razón: las estimaciones que produce sólo son fiables y precisas en la medida en que también lo sean los datos que utiliza para calcular las hojas de balance de alimentos, los niveles de desigualdades y los límites de las necesidades energéticas diarias. En el caso de numerosos países, la fiabilidad de los datos que sustentan las hojas de balance de alimentos y las medidas sobre la desigualdad es dudosa. Una variación relativamente pequeña en tan sólo uno de estos parámetros puede suponer una gran diferencia en la estimación del nivel del hambre en un país (véase el gráfico 19).

Gráfico 19

Además, las estimaciones basadas en las cifras sobre el comercio y la producción nacional no pueden utilizarse para determinar esos niveles en los casos en que el hambre se ha ido concentrando cada vez más en áreas geográficas y grupos socioeconómicos concretos.

4.2. Otros enfoques y aspectos

Muchas de las propuestas para mejorar las estimaciones de la FAO, que se presentaron en el citado Simposio, abogaban por una mayor utilización de los

datos obtenidos mediante las encuestas sobre el presupuesto de los hogares. Dichas encuestas, que cada vez pueden obtenerse en un mayor número de países en desarrollo, proporcionan datos que pueden utilizarse para calcular dos de los parámetros empleados en las estimaciones de la FAO (el consumo diario de alimentos y el grado de desigualdad en el acceso a los alimentos). También pueden utilizarse para medir otros aspectos del hambre y de la inseguridad alimentaria, incluidas la baja calidad de las dietas y la vulnerabilidad frente a la carencia de alimentos, así como para supervisar dichos aspectos a lo largo del tiempo en distintas zonas y grupos de población.

Las encuestas también adolecen de algunos puntos débiles. Los datos no se recogen de forma periódica en todos los países e, incluso en aquellos en que sí se hace, las encuestas sólo se actualizan, por lo general, una vez cada tres, cuatro o cinco años. Además, los resultados, a menudo, no son comparables entre países o incluso entre una encuesta y la siguiente. Ello reduce su valor para utilizarlas en la supervisión anual de las tendencias nacionales y mundiales.

El estado nutricional de una persona puede verse dañado no sólo por una falta de alimentación, sino también por frecuentes enfermedades, un mal saneamiento y otras situaciones que impiden que las personas obtengan un beneficio nutricional completo de los alimentos que ingieren. Las estimaciones de la FAO sobre la subnutrición sólo miden la carencia de alimentos. Otros indicadores, tales como la proporción de niños que sufren un retraso del crecimiento (una baja estatura para su edad) o que padecen insuficiencia ponderal, reflejan todos los aspectos que afectan al estado nutricional de una persona. La mayoría de países recogen periódicamente ese tipo de datos antropométricos, aunque sólo lo hacen una vez cada dos o tres años y sólo para los niños.

Aunque la prevalencia del retraso del crecimiento o de la insuficiencia ponderal raramente se corresponden con el nivel de subnutrición, la magnitud relativa y las tendencias generales suelen coincidir (véase el gráfico 20). Los datos antropométricos son sumamente valiosos para poner de relieve las tendencias y evaluar las intervenciones entre los grupos especialmente vulnerables, como los niños y las mujeres embarazadas.

4.3. Fortalecimiento de los esfuerzos de supervisión

Desde que se celebró el citado Simposio, la FAO ha trabajado con más de 50 países a fin de mejorar la capacidad de éstos para aplicar la metodología

de la FAO en la medición de la carencia de alimentos en el caso de determinados grupos de población. El promedio del consumo de alimentos, que es uno de los parámetros fundamentales en las estimaciones de la FAO, pueden extraerse tanto de las hojas de balance de alimentos nacionales como de las encuestas sobre el presupuesto de los hogares. Al calcular las estimaciones que se ofrecen en el presente informe, la FAO se basa en las hojas de balance de alimentos por ser la única fuente de donde puede obtenerse información uniforme a escala regional y mundial de forma periódica. No obstante, cuando se trata de examinar determinadas zonas geográficas o grupos de población dentro de un mismo país, puede aplicarse la metodología de la FAO utilizando cifras extraídas de los datos de las encuestas sobre el presupuesto de los hogares, tanto con respecto al consumo de alimentos como a la desigualdad del acceso.

Gracias al empleo de este enfoque, los países han podido utilizar los datos de las encuestas por hogares sobre los ingresos y gastos para estimar los niveles de hambre en determinadas zonas geográficas, como, por ejemplo, áreas residenciales urbanas y rurales o zonas ecológicas, o con respecto a determinados grupos socioeconómicos, definidos por factores como el nivel de ingresos de los hogares o la actividad económica u ocupacional (véase el gráfico 21).

Las estimaciones de la FAO siempre se han basado en los datos de las encuestas sobre el presupuesto de los hogares para calcular el coeficiente de

Gráfico 20

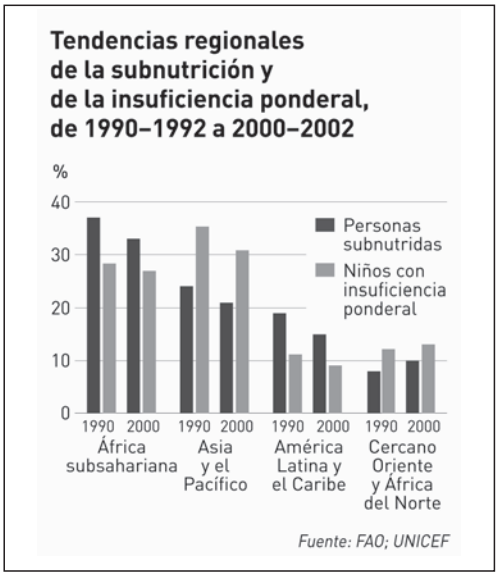
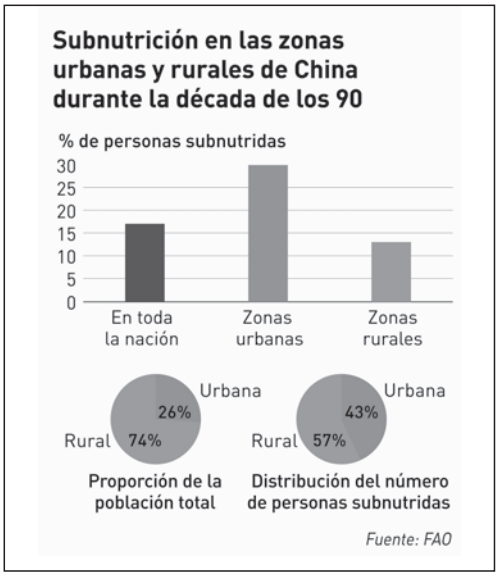


Gráfico 21



variación de la desigualdad en el acceso a los alimentos. Sin embargo, se ha aplicado un único coeficiente a lo largo de toda la serie temporal para cada país. Ello ha suscitado ciertas críticas, en el sentido de que no se han tomado en consideración los cambios de las desigualdades a lo largo del tiempo. Desde que se celebró el Simposio, la FAO ha respondido a estas observaciones con la realización de un examen de las tendencias de las desigualdades en los países en desarrollo. Los resultados muestran que las desigualdades han disminuido en 28 de los 38 países de los que se pudieron obtener datos de al menos dos encuestas fiables y comparables. Cuando los datos sobre las tendencias comparables estén disponibles, se introducirán en las estimaciones de la FAO sobre subnutrición.

El creciente consenso entre los expertos es que no hay un solo indicador que, por sí solo, pueda reflejar todos los aspectos del hambre y de la inseguridad alimentaria. Por el contrario, una variedad de métodos puede proporcionar un conjunto de indicadores que permitan medir los distintos aspectos de la inseguridad alimentaria, tanto a escala mundial como dentro de los propios países.

Se han obtenido importantes avances en la creación de este conjunto de indicadores. La FAO y el Banco Mundial han trabajado conjuntamente para crear series de datos que integren información sobre la carencia de alimentos, los ingresos, el consumo de alimentos y la antropometría. Cuantos más frutos cosechen estos esfuerzos, más aumentará la capacidad de supervisar los avances en la consecución del objetivo de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y mejor se adaptarán y centrarán las intervenciones que se requieren con urgencia para acelerar esos avances.

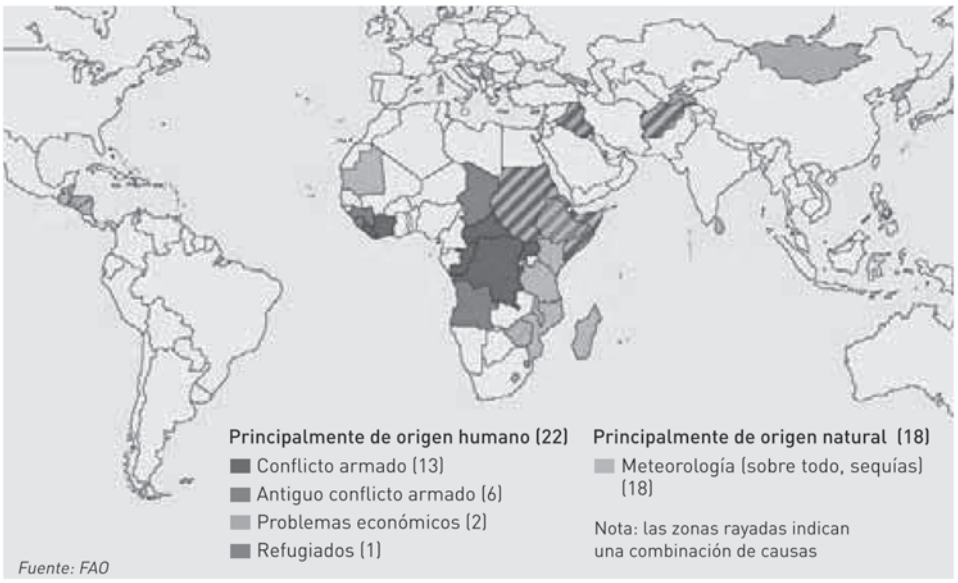
5 LAS ZONAS MÁS GRAVEMENTE AFECTADAS POR EL HAMBRE

En julio de 2004, 35 países sufrían crisis alimentarias que requerían asistencia urgente. Ni el número de crisis ni los lugares en los que se produjeron difieren notablemente de la situación descrita en *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo,* 2003. La mayoría de las crisis se concentraron en África y se originaron debido a sequías, conflictos armados o una combinación de ambos (véase el gráfico 22). Casi todas ellas se han prolongado durante un largo período, con una duración media de nueve años.

Tan solo en la región del África oriental, la seguridad alimentaria de más de 13 millones de personas se vio amenazada por una combinación de precipita-

Gráfico 22

Las emergencias alimentarias y sus causas, 2003–2004



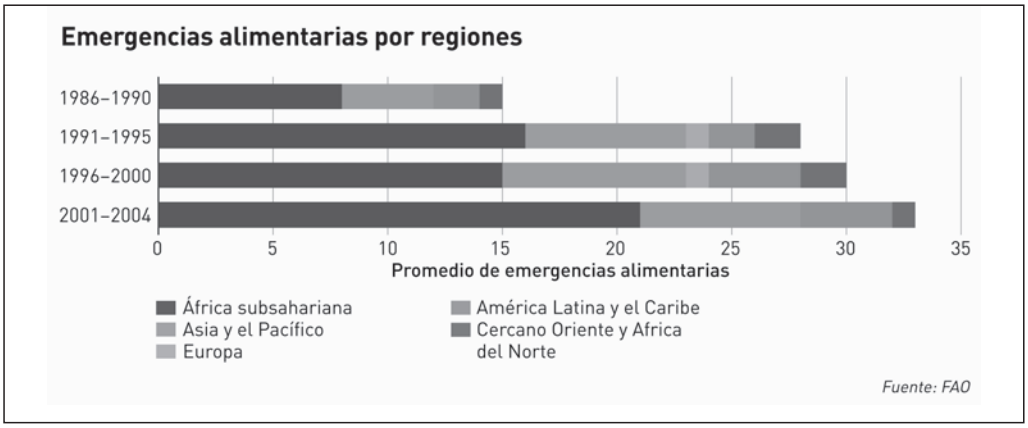
ciones irregulares y de los efectos de conflictos recientes o abiertos. La escalada del conflicto civil en la región sudanesa de Darfur arrancó a más de un millón de personas de sus hogares y tierras, lo que provocó una crisis de gran alcance. En otros lugares de dicha subregión, las sequías recurrentes produjeron malas cosechas e importantes pérdidas de ganado en zonas de Etiopía, Eritrea, Somalia, Uganda y Kenya.

5.1. Tendencias en los emplazamientos de los afectados y en las causas

El número de emergencias alimentarias ha ido aumentando a lo largo de los últimos veinte años y ha pasado de un promedio anual de 15 en los años 80 a más de 30 desde el cambio del milenio. Este aumento se ha producido sobre todo en África, donde el promedio de emergencias alimentarias anuales casi se ha triplicado (véase el gráfico 23).

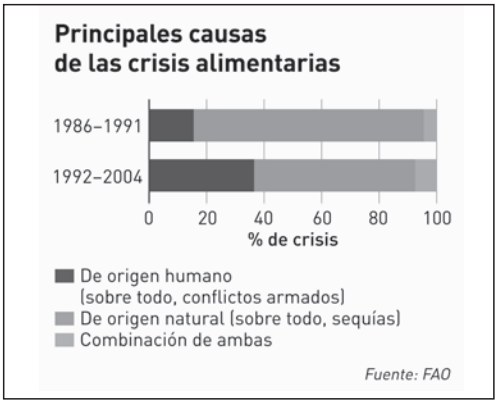
El balance de las causas de las emergencias alimentarias también ha variado a lo largo del tiempo. Desde el año 1992, la proporción de emergencias que pueden atribuirse en gran parte a causas humanas, como por ejem-

Gráfico 23



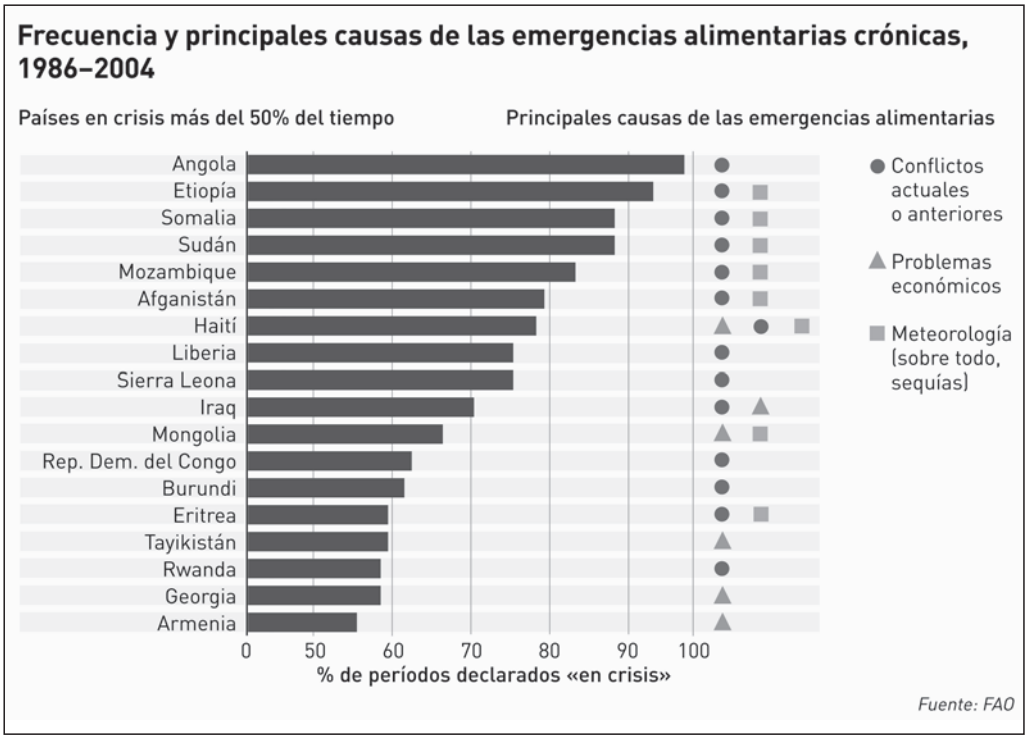
plo los conflictos o las crisis económicas, se han duplicado con creces y han pasado de, aproximadamente, el 15 por ciento a más del 35 por ciento (véase el gráfico 24).

Gráfico 24



En muchos casos, los factores de origen humano y natural se refuerzan mutuamente. Esas crisis complejas tienden a ser las más graves y prolongadas. Entre 1986 y 2004, 18 países estuvieron «en crisis» durante más de la mitad de dicho período. Las guerras o las perturbaciones económicas y sociales causaron o agravaron las crisis en la totalidad de esos 18 países (véase el gráfico 25). Dichos países también muestran que las crisis frecuentes y prolongadas causan la subnutrición crónica generalizada. Las

Gráfico 25



estimaciones más recientes de la FAO incluyen a 13 de esos 18 países en la lista de países en los que más del 35 por ciento de la población padece hambre.

5.2. Seguimiento de las zonas más gravemente afectadas por el hambre

Para determinar las zonas más gravemente afectadas por el hambre y realizar su seguimiento, deben tenerse en cuenta tanto las particularidades de los emplazamientos como las complejidades de las causas de las emergencias alimentarias. Establecer cuáles son las condiciones atmosféricas y las previsiones de las cosechas en regiones periódicamente azotadas por monzones, sequías y otros fenómenos meteorológicos recurrentes es relativamente sencillo. Por el contrario, la tarea de determinar las posibles emergencias complejas y de origen humano es mucho más difícil y requiere una evaluación continua de numerosos indicadores ambientales, económicos, sociales y políticos distintos. Una vez que se ha determinado la existencia de una emergencia alimentaria, la labor de seguimiento puede ofrecer la información necesaria para confeccionar medidas de socorro y de urgencia eficaces.

Muchos países afectados por condiciones atmosféricas desfavorables, pero que gozan de economías y gobiernos relativamente estables, han llevado a cabo programas de prevención y mitigación de crisis y han establecido canales eficaces para las actividades de socorro y rehabilitación. Sin embargo, cuando un país también se ha visto asolado por un conflicto armado o un colapso económico, los programas e infraestructuras destinados a la prevención, socorro y rehabilitación suelen quedar interrumpidos o destruidos.

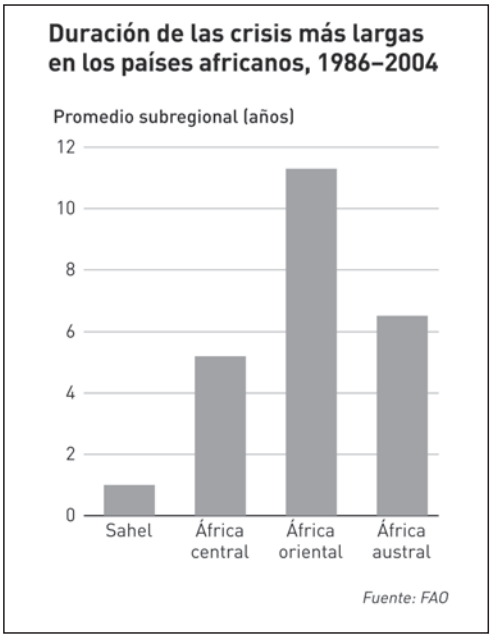
Al ser el continente con un mayor número y proporción de países sumidos en una crisis alimentaria, África proporciona buenos ejemplos, sobre todo si se analizan las diferencias entre las subregiones del continente. El África oriental, por ejemplo, no sólo ha experimentado varias de las crisis más graves del período 2003–2004, sino que comprende además seis de los países que han estado en crisis durante más de la mitad del tiempo desde 1986. Dicha subregión padece sequías frecuentes e inundaciones y lluvias torrenciales ocasionales.

No obstante, los países del África oriental que han sufrido las crisis más devastadoras y prolongadas han sido los que se han visto azotados por conflictos armados. La crisis humanitaria de Darfur, por ejemplo, asoló una zona que ha disfrutado generalmente de buenas cosechas y lluvias abundantes. La crisis estalló debido a un conflicto armado que expulsó de sus hogares a 1,2 millones de personas aproximadamente y les impidió cuidar de sus tierras y ganado. El Sudán y otros países del África oriental son menos vulnerables ante las condiciones atmosféricas que el vecino Sahel, donde el único período anual de crecimiento de los cultivos recibe un promedio de tan sólo 575 milímetros de precipitaciones en los años buenos y padece frecuentes sequías.

No obstante, los países del Sahel se han visto relativamente a salvo de conflictos armados y, tras una serie de sequías devastadoras, han integrado la imprevisibilidad y la volatilidad de las condiciones atmosféricas en sus políticas agrícolas y comerciales y en sus sistemas de cultivo. Gracias a ello, estos países tienden a experimentar menos crisis que otros países del continente. Además, cuando éstas se producen, suelen ser menos graves y mucho más breves. Desde mediados de los años 80, las situaciones de urgencia más largas en el Sahel han durado un promedio de un año. En el África oriental, el promedio era de más de 11 años (véase el gráfico 26).

Es esencial tener en cuenta estas diferencias en las causas subyacentes del hambre y la pobreza y en la vulnerabilidad de los países ante las catástrofes naturales y las crisis de origen humano, tanto para hacer un seguimiento de las posibles zonas más gravemente afectadas por el hambre como para poder intervenir eficazmente cuando estalla una crisis.

Gráfico 26


Duración de las crisis más largas en los países africanos, 1986–2004
Promedio subregional (años)
12
10
8
6
4
2
0
Sahel
África central
África oriental
África austral
Fuente: FAO

Declaración final

Foro Mundial sobre la Reforma Agraria

La Reforma Agraria y los Recursos Naturales. Una exigencia de los pueblos

Desde el 5 de diciembre de 2004, nosotros, representantes de más de 200 organizaciones de campesinos, trabajadores, mujeres, pueblos indígenas, organizaciones para los derechos humanos, organizaciones no gubernamentales, instituciones académicas e instituciones públicas, de 70 países y 5 continentes nos hemos reunido en el Foro Mundial sobre la Reforma Agraria en Valencia, España.

Tras tres días de intercambio y debates, hemos concluido que las comunidades rurales y el campo están siendo sistemáticamente destruidos en todo el mundo y que la persistente crisis agraria tiene graves consecuencias sobre toda la humanidad. Después de identificar las raíces históricas y contemporáneas de la crisis, hemos elaborado estrategias para la reforma agraria basadas en las luchas de los pueblos y los principios de derechos humanos, y en la soberanía alimentaria.

A pesar de que la reforma agraria mantuvo un papel central en las agendas de organizaciones internacionales y en las políticas de desarrollo de numerosos países durante la mayor parte del siglo XX, su perfil y sus logros disminuyeron

durante las dos últimas décadas, a pesar de las tensiones que surgieron de la creciente pobreza, hambre y conflictos por la tierra y los recursos naturales.

Hoy, personas de todo el mundo se encuentran confrontadas con dos modelos de agricultura, desarrollo rural y producción de alimentos. El dominante es el modelo agro-exportador, basado en la lógica neo-liberal y el libre comercio, la privatización y la transformación de la tierra, el agua, los bosques, la pesca, las semillas, el conocimiento y la vida. Se guía por el objetivo de beneficios corporativos y la intensificación de la producción para la exportación, y es responsable de la creciente concentración de tierras, recursos y cadenas de producción y distribución de alimentos y otros productos agrícolas en manos de un número reducido de corporaciones. El precio de los alimentos y otros productos agrícolas decrece constantemente por el "dumping" y otros factores; asimismo, disminuyen los ingresos de campesinos y trabajadores. Los precios para el consumidor, sin embargo, continúan incrementándose. Este modelo es químico-intensivo y está causando daños incalculables al medio ambiente y a la salud tanto de productores como de trabajadores y de consumidores.

El modelo basado en la agricultura campesina y familiar, y en la soberanía alimentaria, por contrario, prioriza la producción local para los mercados locales y nacionales, rechaza el "dumping" y utiliza prácticas de producción basadas en el conocimiento local. La experiencia muestra que este modelo es potencialmente más productivo por unidad de superficie, más compatible con el medioambiente y mucho más capaz de proporcionar una vida digna a las familias rurales, al mismo tiempo que proporciona a los consumidores rurales y urbanos alimentos sanos, asequibles y producidos localmente. Sin embargo, el modelo dominante neo-liberal agro-exportador está empujando la agricultura familiar y campesina hacia la extinción.

Cerca de tres mil millones de personas viven en zonas rurales y muchas de ellas están siendo expulsadas violentamente de sus tierras y cada vez se ven más alienados de su sustento de vida. La raza, la exclusión social, la cultura, la religión, el género y la clase económica han sido y continúan siendo incluso hoy factores muy poderosos que determinan quién tiene acceso y control sobre estos recursos y quién queda sistemáticamente excluido de ellos.

La expropiación de la tierra y de los recursos naturales de las poblaciones locales, y la acumulación y concentración de la riqueza en las manos de élites tradicionales y modernas ha sido un proceso violento. Las comunidades rurales, especialmente pueblos indígenas y grupos socialmente excluidos, continúan estando sometidos a formas extremas de violencia física y económica por parte de actores estatales y no estatales como las corporaciones privadas y las

élites terratenientes. Esta violencia ha aumentado hasta alcanzar niveles alarmantes que pasan por la persecución política, represión, encarcelación, asesinatos, masacres e incluso genocidios en el caso de algunos pueblos indígenas. Algunos mega-proyectos como grandes embalses, proyectos de infraestructuras, industria de extracción y el turismo han desplazado a las poblaciones locales y han destruido el tejido social y la base de los recursos de los que dependen sus vidas.

Tanto en el Norte como en el Sur, la destrucción de sistemas de producción agrícola, el desplazamiento, las condiciones laborales deterioradas y la inmigración desesperada han tenido un impacto particularmente grave en las mujeres y los jóvenes. A los jóvenes se les niega la capacidad de trabajar en la tierra. En el caso de las mujeres la penuria creada por el desarrollo del modelo neoliberal agrava la discriminación tradicional que impide que las mujeres tengan acceso y control sobre los recursos naturales.

El modelo de agro-exportación está anclado en los programas de ajustes estructurales del Banco Mundial y del FMI, y en el régimen de libre comercio impuesto por la OMC. Al mismo tiempo, el estado ha retrocedido en la redistribución de tierra y ha abdicado de su obligación de ofrecer servicios básicos como la sanidad, educación, seguridad social, protección para los trabajadores, sistemas de alimentación pública y apoyo comercial para los pequeños productores. La promoción de la propiedad privada individual a través de los catastros de la tierra y títulos inalienables ha acelerado la comercialización de la tierra. Las políticas territoriales basadas en el mercado que impulsan el Banco Mundial y los donantes bilaterales han conducido a un gran endeudamiento entre los productores a pequeña escala y han resultado en la reconcentración de la tierra en las manos de élites tradicionales y modernas.

La crisis agraria creada por el modelo de agro-exportación bajo el neoliberalismo es muy desalentadora. Sin embargo, los movimientos de campesinos, pescadores, pueblos indígenas y trabajadores rurales están cada vez más vivos, mejor organizados y más sofisticados que nunca, y están activamente implicados en oponer resistencia al modelo destructivo y dominante. En el transcurso de la historia, los agricultores y campesinos, pescadores, trabajadores rurales y pueblos indígenas han desarrollado maneras de producir alimentos y de relacionarse con la naturaleza que se basan en el cuidado de la tierra, el agua, las semillas, los animales y la propia vida. A medida que el modelo de desarrollo dominante avanza a través del campo, los diferentes movimientos se preparan y capacitan para organizarse, luchar y construir las alianzas que se necesitan para conseguir una reforma agraria auténtica adaptada a las necesidades de cada pueblo y país.

Frente al desastre que está generando el modelo dominante, proponemos un modelo alternativo de soberanía alimentaria para los pueblos basado en los derechos de mujeres y hombres agricultores, trabajadores rurales y pescadores para que puedan producir alimentos para sus propios mercados locales y nacionales, con acceso y control sobre sus propios territorios, incluida la tierra y los recursos naturales. La soberanía alimentaria de los pueblos garantiza el derecho de cada persona a alimentos a precios asequibles, sanos, seguros, apropiados a la cultura, nutritivos y producidos localmente, y a vivir en dignidad. Exigimos urgentemente la aplicación eficaz del artículo 25 de la DUDH, de los artículos 2 y 11 del Convenio Internacional de los Derechos Humanos Culturales, Económicos y Sociales, y de los artículos 55 y 56 de la Carta de las Naciones Unidas para que el derecho a los alimentos se convierta en una realidad y para proteger y garantizar el acceso a los recursos naturales.

Una reforma agraria de redistribución guiada por el estado representa una clave esencial para el modelo de la soberanía alimentaria para los pueblos, y debe dotarse de un papel primordial en la agenda de desarrollo por parte de los gobiernos y de la sociedad. Los programas de la reforma agraria actual deben garantizar a los pueblos agricultores e indígenas igualdad de oportunidades para mujeres y jóvenes, el acceso y control sobre la tierra, el agua, las semillas, los bosques, la pesca y los medios de producción (financiación y formación), distribución y comercialización. Además, la reforma agraria debe garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra, apoyar el uso de la misma para fines productivos y evitar la reconcentración territorial.

1 HACEMOS UN LLAMAMIENTO A NUESTRAS ORGANIZACIONES, NUESTRAS ALIANZAS Y NUESTRA SOCIEDAD PARA:

1. ¡Reconocer la tierra como un recurso común de las personas!
2. ¡Trabajar para sacar a la OMC y otros acuerdos de comercio e inversión fuera de la alimentación y la agricultura!
3. ¡Oponernos tajantemente a las políticas de desarrollo de la tierra y desarrollo rural del Banco Mundial!
4. ¡Rechazar y actuar urgentemente contra la violencia que está siendo perpetrada contra los pueblos rurales para silenciar su organización y su resistencia!
5. ¡Organizarnos contra las continuas guerras y ocupaciones militares que les roban a los pueblos su soberanía alimentaria y su auto-determinación!

6. ¡Oponernos a la privatización y la comercialización de la vida a través de las patentes y la ingeniería genética!
7. ¡Defender activamente los procesos persistentes de reforma agraria efectiva, incluidos los asentamientos creados en todo el mundo mediante la ocupación de la tierra y otras formas de desobediencia civil activa que defienden mantener los recursos naturales en manos de los pueblos!
8. ¡Trabajar juntos para construir ejemplos exitosos de soberanía alimentaria de los pueblos a nivel local y nacional!

Por un Mundo sin Hambre
Otra Agricultura
¡Reforma Agraria Ahora!

Valencia, España, 8 de diciembre de 2004

Reseñas bibliográficas

Miedos y Miserias. Obstáculos a la Seguridad Humana. Social Watch – Informe 2004.
Francisco Aperador 199

Pies de barro. La decadencia de los Estados Unidos de América. Luis de Sebastián.
José Manuel López 202

Las zonas rurales en España. Un diagnóstico desde la perspectiva de las desigualdades territoriales y los cambios sociales y económicos. David Pereira Jerez, Fernando Fernández Such, Blanca Ocón Martín, Óscar Márquez Llane.
Víctor Renes 204

Reseñas bibliográficas

MIEDOS Y MISERIAS. OBSTÁCULOS A LA SEGURIDAD HUMANA

SOCIAL WATCH – INFORME 2004

Montevideo: Instituto del Tercer Mundo, 2004.
http://www.socialwatch.org

Un informe internacional sobre el progreso hacia la erradicación de la pobreza y la equidad de género

¿Quién es «Social Watch – Control ciudadano»?

Control Ciudadano es una red internacional de organizaciones ciudadanas que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas, con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos. *Control Ciudadano* pide cuentas a los gobiernos, al sistema de la ONU y a las instituciones internacionales sobre el cumplimiento de los compromisos nacionales, regionales e internacionales para la erradicación de la pobreza. El Secretariado Internacional de Control Ciudadano se encuentra en Montevideo (Uruguay) y tiene su sede en el Instituto del Tercer Mundo. Las organizaciones que forman parte de esta iniciativa pertenecen a 63 países de los cinco continentes. En España participan de esta iniciativa Intermón-Oxfam y Cáritas Española.

¿ Qué es el Informe 2004?

Además de los informes nacionales, temáticos, boletines y documentos, que centran el trabajo cotidiano de esta red, una de sus principales actividades es la elaboración, publicación y difusión de su Informe Anual. Con esta periodicidad, desde 1995, Control Ciudadano ofrece un jugoso compendio de informes temáticos, de monitoreo de países, y un detallado repaso al grado de consecución de los objetivos de las diferentes iniciativas internacionales auspiciadas por Naciones Unidas y otras instituciones multilaterales.

La edición 2004 del Informe Anual de «Social Watch – Control Ciudadano» está estructurada en tres grandes bloques:

1. Informes temáticos

Bajo la idea generadora de «Obstáculos a la seguridad humana» se presentan nueve informes elaborados por expertos de organizaciones no gubernamentales de todo el mundo. El concepto emergente de «seguridad» se coteja con realidades como la igualdad de género, la lucha contra el SIDA, los «bajos fondos» del mundo financiero o el mundo árabe. Destacan por su accesibilidad y valentía los informes dedicados a la doble moral del Banco Mundial: «Juez y parte: el sistema de calificación del BM para los gobiernos prestatarios», por Nancy Alexander (Citizens´Network on Essential Services), y el enfoque audaz y novedoso del tema de las permisividades gubernamentales ante la evasión fiscal, ofrecido por Bruno Gurtner (Swiss Coalition of Development Organizations) titulado «Evasión fiscal: miles de millones desviados del desarrollo».

2. «El Progreso hacia las metas»

En este apartado se ofrece un exhaustivo recorrido por los diferentes indicadores y metas de desarrollo social y el grado de consecución que podemos observar país por país. Desde 1995, Social Watch – Control Ciudadano ha venido presentando un resumen de la situación de los países en relación a las metas para el año 2000 establecidas en los compromisos asumidos por los gobiernos en la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague y en la IV Conferencia mundial sobre la Mujer de Beijing y los objetivos asumidos para 2015 en la Declaración del Milenio. En esta edición se acentúa el esfuerzo evaluando también la cobertura y la comparabilidad internacional de los indicadores . Las Áreas temáticas seleccionadas son :

Pobreza y distribución; Seguridad alimentaria; Seguridad sanitaria; Educación; Información, ciencia y tecnología; Equidad de género; Gasto Público; Asistencia al desarrollo; Compromisos internacionales y derechos humanos. En cada indicador se ofrecen cuadros con el encabezamiento: «Los gobiernos del

mundo acordaron: ...», y a continuación se comparan los compromisos firmados con los índices y datos de cada uno de los 63 países miembros de la iniciativa Social Watch.

3. Informes Nacionales

Si en el bloque anterior la información se ordenaba por indicadores temáticos, en este espacio se ofrece un recorrido descriptivo país por país. Con una extensión media de dos páginas cada uno, se ofrecen elementos para elaborar una visión panorámica de los esfuerzos, dificultades y logros en el camino hacia la superación de la pobreza, de cada nación. Por orden alfabético y acompañados de cuadros y estadísticas en casi todos los casos, los datos se sitúan y contextualizan en los procesos políticos, sociales y económicos, nacionales y regionales.

Potencialidades y limitaciones

En el mundo de la sociología del desarrollo y la lucha contra la pobreza no es frecuente encontrar términos medios entre el tono divulgativo y la especialización científica. Ambos extremos entrañan diferentes riesgos para quienes trabajamos en el amplio valle del trabajo social.

La principal virtualidad del Informe Social Watch 2004 es la de ofrecer dos cosas en una:

— Una mirada panorámica y rigurosa por el momento actual de la lucha contra la pobreza y de los compromisos mundiales multilaterales sobre el desarrollo.

— Una herramienta de consulta y de trabajo permanente que aporta elementos, datos e información, en definitiva, versátil y manejable, y al mismo tiempo, seria y confiable.

Si debemos buscar alguna debilidad en este esfuerzo de Control Ciudadano, lo situaríamos en los informes nacionales. En cada país, son elaborados por la organización «corresponsal» asociada a la iniciativa Social Watch. Presumiblemente, cualquier lector valorará positivamente la oportunidad de conocer «a vuelo de pájaro» el balance social, económico y político que se ofrece de cada uno de los 63 países de los cinco continentes, exceptuando el informe del propio país, en donde se antojará siempre demasiado simplista. Probablemente esto se deba a que resulta complejo resumir en dos páginas la valoración de un país determinado utilizando los ojos de una única ONG local.

Estamos ante un meticuloso trabajo en red, elaborado con rigor, con una metodología y diseño pensado en el usuario. Esto no siempre es frecuente.

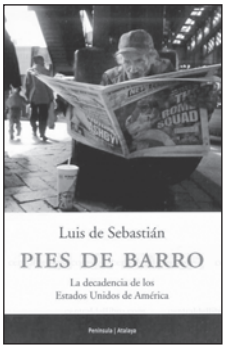
«Social Watch – Informe 2004» ofrece, además, una valiosa herramienta en manos de las organizaciones no gubernamentales, instituciones y movimientos sociales para ejercer un auténtico control ciudadano sobre el grado de esfuerzo de los gobiernos e instituciones multilaterales en el cumplimiento de sus compromisos.

FRANCISCO APERADOR

PIES DE BARRO. LA DECADENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

LUIS DE SEBASTIÁN

Barcelona: Editorial Península, 2004.



«Tú, Oh rey, tuviste esta visión: una estatua, una enorme estatua de extraordinario brillo y de aspecto terrible se levanta ante ti. La estatua tenía la cabeza de oro puro, el pecho y los brazos de plata, el vientre y los lomos de bronce, las piernas de hierro y los pies la mitad de hierro y la mitad de barro. Mientras estabas mirando, una piedra se desprendió sin intervención de mano alguna, golpeó los pies de hierro y de barro de la estatua, y los hizo pedazos. Entonces todo a la vez se hizo polvo…»

El sueño de Nabucodonosor

Del libro de Daniel, capítulo 2, versículos 31-45

Es frecuente encontrar trabajos publicados sobre la globalización, la orientación economicista de la misma y el papel de los Estados Unidos en todo este proceso. La mayoría de ellos son reflexiones muy profundas que provienen de los propios Estados Unidos y son, por tanto, análisis hechos desde dentro con un prima claramente anglosajón. Incluso empieza a ser habitual encontrar ensayos más ligeros orientados al gran público sobre la globalización, el terrorismo internacional o las multinacionales norteamericanas que se encuentran entre los libros más vendidos de las secciones de librería de las grandes superficies. Es en este marco donde se publica el libro que nos ocupa, en el que hay que resaltar varios elementos que le hacen tener un valor muy especial.

En primer lugar, hay que destacar el espacio temporal en el que se mueve la reflexión. La mayor parte de los trabajos sobre el tema se ubican en un universo temporal muy coyuntural o, a lo sumo, se remontan a los comienzos de la globalización neoliberal a principios de los ochenta; sin embargo, este trabajo permite hacer un viaje por la historia de los Estados Unidos desde su funda-

ción hasta nuestros días. Tomando esta perspectiva se muestra evidente que elementos claves de la situación actual tienen su origen en cuestiones estructurales definidas muy previamente, pero que marcan el devenir actual. Se puede decir que el libro es una breve historia de los Estados Unidos leída, no desde los acontecimientos concretos, sino desde las claves de cada período y de cada presidente. Así, se hacen mucho más accesibles los marcos políticos y económicos en los que se mueven el partido demócrata y el republicano y es más sencillo entender la dirección que tomaron las políticas de Clinton y la que toma ahora Bush.

Un segundo elemento que atrae en la obra es que no está leída desde una concepción aglosajona, pero sí desde una vivencia del autor de seis años en una institución como el Banco Interamericano de Desarrollo en Washington. Se percibe en toda la obra un fuerte conocimiento de la realidad norteamericana, pero siempre desde una lectura muy entendible para el lector español. La sensación al leerlo es, lejos del complejo discurso anglosajón o de una visión muy negativa del capitalismo salvaje, propia de muchos autores europeos, de una sucesión de claves objetivas que facilitan el entendimiento de marcos tan complejos.

Se ha de destacar, en tercer lugar, que no estamos hablando de un análisis económico de los Estados Unidos, sino de los marcos sociales al completo, es decir, política, cultura y relaciones sociales. La perspectiva, de esta forma, mejora notablemente y permite relativizar los aspectos económicos frente a otras claves de orden cultural o político que adquieren más relevancia de lo que a priori podría parecer. Así, en el trascurrir de la lectura se descubren elementos que hacen que la lógica económica sea sacrificada en aras de claves políticas y culturales propias de los Estados Unidos.

La hipótesis de partida del libro, centrada en la decadencia de los Estados Unidos como cabeza de un modelo imperial, se va desgranando capítulo a capítulo y va cogiendo cuerpo para ser una hipótesis con mucho peso. Se puede debatir si algunos de los indicadores que el autor presenta como identificativos de la decadencia lo son, o al menos si lo son con tanta fuerza, pero no es discutible la fuerza del planteamiento. En cualquier caso, el libro también permite abrir este debate, lo que en sí es ya una aportación fundamental.

Por último, hay que destacar la profunda pedagogía del uso de la imagen de *El sueño de Nabucodonosor* —Del Libro de Daniel, capítulo 2, versículos 31-45— como eje de la hipótesis del libro. Aunque merece la pena leer la cita original para comprender en todos sus matices el texto, el autor compara la situación actual con la visión que el profeta Daniel tenía del imperio Sirio del siglo v. Este sería un gigante con la cabeza de oro que, en el caso de los Estados Unidos, se referiría a su «poder blando», a su imagen atractiva tanto para las élites

como para los inmigrantes ilegales. Los hombros y brazos son de plata y es en ellos donde se ubica un potencial militar que empieza a suponer un verdadero esfuerzo económico para una economía que no crece de acuerdo a su potencial. Es precisamente esta economía el tronco de bronce del gigante y el crecimiento económico sus pesadas piernas de hierro que no corren a la velocidad necesaria para mantener el equilibrio. Por último, los pies son de barro y es allí donde el autor ubica la falta de democracia interna, la poco equitativa distribución interna de la riqueza y el deterioro del liderazgo moral en política internacional.

Se puede afirmar que este libro es una lectura clave para comprender el papel de los Estados Unidos, así como para entender su deterioro interno, además de dar una visión clara de un tema tan complejo y con tantas ramificaciones.

JOSÉ MANUEL LÓPEZ

LAS ZONAS RURALES EN ESPAÑA. UN DIAGNÓSTICO DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS DESIGUALDADES TERRITORIALES Y LOS CAMBIOS SOCIALES Y ECONÓMICOS

DAVID PEREIRA JEREZ
FERNANDO FERNÁNDEZ SUCH
BLANCA OCÓN MARTÍN
ÓSCAR MÁRQUEZ LLANES

Madrid: Fundación FOESSA; Cáritas Española Editores, 2004.

> *«La selección o la construcción de un indicador, y más aún un sistema de indicadores, es un proyecto de investigación que abre el camino hacia otros tantos estudios posteriores»* (pág. 100).

1. La investigación social de la desigualdad no es el tema prioritario en las propuestas de investigación I+D que tan relevante se considera en la actualidad. En la «sociedad del conocimiento», se considera prioritaria la investigación que pueda aportar mayor competitividad para unos resultados considerados desde el crecimiento económico. Una investigación, como la presente, que cristaliza desde la concepción de desarrollo social, afronta unas cuestiones que no forman parte de la primera página de la agenda de I+D. Y eso que se trata

de un asunto totalmente relacionado con el cambio que las actividades relacionadas con el medio rural, como es la agricultura, ha sufrido una total reconversión.

Este primer aspecto es de suma relevancia a la hora de considerar los frutos de la investigación, pero también su propuesta. Se trata no sólo de analizar y diagnosticar las comarcas rurales españolas, sino de construir un sistema de indicadores que abra el camino a un nuevo tipo de diagnóstico. O sea, un diagnóstico no centrado estrictamente en los parámetros de la rentabilidad productiva, sino en las dimensiones del desarrollo social.

Se trata, en consecuencia, de una investigación cuya aportación metodológica debería ser soporte de diagnósticos y de actuaciones de los agentes sociales, de las políticas y de las alternativas de acción sobre un componente básico de nuestra sociedad, como es nuestro propio medio ambiente, y no sólo su capacidad de generación de riqueza medida por el PIB.

Esta investigación se construye sobre un eje básico, a saber, sobre la necesidad de identificar unos indicadores y su estructuración como «sistema de indicadores» (cap. 5). Y sobre ese eje pivotan el resto de los capítulos: la construcción del propio concepto de ruralidad (cap. 2), así como la construcción de una tipología de comarcas a las que aplicar el sistema de indicadores (cap. 4).

2. Puede parecer banal detenerse en el concepto de ruralidad, por obvio: «lo que no es urbano». Pero esto ya no es decir, nada, pues lo rural identificado como el espacio de las actividades agrícola-ganaderas, y/o de monte, es ya un estereotipo. Las actividades del sector secundario y terciario se han hecho presentes, junto con la crisis y reconversión del sector primario, como para seguir este camino. Definir el mundo rural hoy es abordar una tarea multidimensional que tiene por objeto identificar los diferentes paisajes con sus peculiaridades, que enfrentan de forma diferente esos procesos.

Por ello, esta investigación dará como resultado la identificación de ocho tipos de comarcas, siete de las cuales cumplen el criterio de la ruralidad como realidad multidimensional entendida como espacio social y humano, pues se considera que el propio territorio no es simplemente un espacio geográfico, sino «lugar social» caracterizado por una plurirrelación entre siete variables:

- la densidad de población,
- los usos intensivos de producción y el porcentaje de regadíos sobre el total del suelo agrícola,
- la altitud media en toda la comarca,
- la pendiente existente media en toda la comarca,

- el número de núcleos de población por municipio,
- tipo de orientación productiva agraria,
- tamaño medio de las explotaciones.

Los ocho tipos de comarcas identificados son:

- zonas urbanas cuya densidad de población es superior al doble de la media española,
- zonas de actividad intensiva, en las que se dan dos tipos de ruralidad, una en la que predomina una agricultura intensiva de regadío, y otra en la que predomina la agrociudad,
- zonas de montaña con un porcentaje mayoritario de superficie por encima de los 1.100 metros de altitud y un dominio de pendientes superiores al 3 %,
- zonas rurales de núcleos dispersos cuyo número por municipio es superior a 30,
- llanuras cerealistas y secanos interiores, con predominio del minifundio,
- zonas de serranía y dehesas, con predominio del minifundio,
- llanuras cerealistas y secanos interiores, con predominio del latifundio,
- zonas de serranía y dehesas, con predominio del latifundio.

Cada categoría es analizada en sus características más importantes, complementada con una ficha que recoge las principales variables de cada zona.

La laboriosidad de este trabajo pudiera no ser reconocida, pues los resultados que ofrecen son fundamentalmente de tipo descriptivo, lo que pudiera aparecer poco relevante para una propuesta de I+D como la que reclamamos para investigar sobre la desigualdad territorial, sus causas y efectos; pero es imprescindible, pues ni es posible generalizar en la descripción de los medios rurales, ni se pueden afrontar de la misma manera las políticas y alternativas que el medio rural demanda. Sin esa descripción no podemos operar, aunque sólo con ella no entendemos lo que significan los diversos medios rurales. Eso es, precisamente, lo que se aborda de forma amplia en el capítulo 5 dedicado a construir el sistema de indicadores que haga posible diagnosticar la relación entre desarrollo, desigualdad (y pobreza) y territorio rural, como parámetros de lo que esta investigación nos propone definir como «exclusión rural» (cap. 2).

Es decir, la dimensión territorial de la pobreza y la exclusión rural no es sólo la distribución en el territorio de los grupos que están bajo un determi-

nado umbral de renta, sino que significa dar cuenta del conjunto de variables que configuran la ruralidad en ese territorio , y valorar el impacto de estas variables en el futuro desarrollo de ese territorio y de la vida de sus poblaciones.

3. La identificación de las variables que nos lleven a analizar la dimensión territorial de la pobreza en el medio rural, así como construir esas variables como un sistema de indicadores que nos posibiliten aplicar políticas y desarrollar buenas prácticas, es el reto de I+D al que esta investigación contribuye (cap. 5).

El sistema de indicadores construido se estructura en torno a cuatro ejes, agrupando cada uno de ellos un conjunto de indicadores que miden diferentes aspectos en relación al eje, cualificando su consistencia interna. Los cuatro ejes son:

I. *Debilidad de la estrcutura demográfica y social.*

   1. Efectivos poblacionales y distribución territorial.
   2. Desequilibrios en la estructura poblacional.
   3. Proceso migratorio.

II. *Precariedad económica y debilidad de los mecanismos de inserción económicos.*

   1. Actividad y renta.

III. *Cambio en las estructuras económicas. Evolución de la Agricultura e impacto de la PAC.*

   1. Población activa agraria y explotaciones. Vulnerabilidad económica.

IV. *Dificultades en el ejercicio de los derechos sociales y culturales y en el acceso a los servicios públicos*.

   1. Educación y centros educativos.
   2. Accesibilidad a la salud y servicios sanitarios.
   3. Accesibilidad al ejercicio de la cultura y a equipamientos culturales.
   4. Accesibilidad a servicios especiales para ancianos y dependientes.

La identificación de las comarcas españolas según estos indicadores, así como un análisis detallado de estos indicadores en cada uno de los tipos de comarcas señalados, se constituyen en una validación del sistema en sí mismo, así como de los criterios utilizados al respecto: disponibilidad de datos, alcan-

ce de los mismos, validez conceptual de los indicadores y grado de asociación o correlación de cada indicador con otros indicadores (cap. 3.).

Y aquí no podemos por menos de señalar la falta de datos sobre desigualdad territorial y social, pues, a pesar de haber podido acceder a los datos que Ministerios como el de Administraciones Públicas y el de Agricultura elaboran, aún es necesario decir que, por ejemplo, sobre actividad, renta (para lo que ha sido imprescindible la investigación sobre pobreza que FOESSA realizó en la década de los noventa), equipamientos, etc., son insuficientes. Si pasáramos de un análisis global por cada tipología de comarcas al análisis de las diversas comarcas españolas, la carencia sería más notable.

4. Toda esta información disponible no nos da solamente un análisis y un diagnóstico de cada una de las comarcas y de los ocho tipos definidos entendidos como conjunto. Sino, lo que es más importante, nos posibilita un diagnóstico de las comarcas españolas desde su relación con los ejes del desarrollo económico (cap. 6). Lo que nos da el último elemento necesario para la relación entre exclusión rural y desarrollo social. Las diferencias en el modelo económico y demográfico quedan muy marcadas según la relación de cada comarca con los ejes que concentran el crecimiento económico; en concreto, con el litoral Mediterráneo (+ Baleares), el valle del Ebro que alcanza el País Vasco y Cantabria, el valle del Guadalquivir, el litoral Gallego, Madrid y Canarias.

De acuerdo con ello, el análisis del sistema de indicadores nos da como resultado tres modelos de zonas rurales: 1) unas zonas rurales marcadas por el despoblamiento y el envejecimiento; 2) unas zonas rurales marcadas por la dependencia y la desigualdad; 3) unas zonas con predominio de agricultura intensiva.

La identificación de las comarcas según su relación con el modelo económico y demográfico de crecimiento, y el predominio de cada uno de estos tres modelos en los ocho tipos de comarcas anteriormente identificados, completa el diagnóstico del medio rural español. Y todo ello nos reafirma en la polarización del modelo de desarrollo en España, pues los ejes centrales del crecimiento ocupan el 27 % del territorio, pero concentran el 82 % de la renta y el 79 % de la población, frente al 73 % del territorio restante que sólo posee el 21 % de la población y el 18 % de la renta. La apuesta por un medio rural vivo, debe afrontar esta desolación. Por ello, es de esperar que el deseo de que esta investigación abra el camino «hacia otros tantos estudios posteriores» se convierta en realidad para hacer posible otro modelo de desarrollo.

VÍCTOR RENES

Últimos títulos publicados

		Euros
N.º 112	**Las personas mayores**	9,56
N.º 113	**El despertar de América Latina**	9,56
N.º 114	**Derechos Sociales y Constitución Española**	9,92
N.º 115	**España y el Desarrollo Social**	9,92
N.º 116	**El trabajo, bien escaso**	9,92
N.os 117-118	**Las Empresas de Inserción a debate**	15,03
N.º 119	**Ciudades habitables y solidarias**	9,92
N.º 120	**Adolescentes y Jóvenes en dificultad social**	10,82
N.º 121	**El desafío de la migraciones**	10,22
N.º 122	**2001 Repensar el voluntariado**	10,22
N.º 123	**Europa: proyecto y realidad**	10,22
N.º 124	**Jóvenes del siglo XXI**	10,22
N.º 125	**Las otras caras de la globalización**	10,22
N.º 126	**Deuda externa y ciudadanía**	10,76
N.º 127	**Salud y calidad de vida**	10,76
N.º 128	**La calidad como imperativo en la Acción Social**	10,76
N.º 129	**Trabajo en Red**	10,76
N.º 130	**Los procesos de inclusión y exclusión social de las personas con discapacidad**	11,00
N.º 131	**Violencia y sociedad**	11,00
N.º 132	**Migración: Hacia un modelo de integración social**	11,00
N.º 133	**Desarrollo local. Desarrollo social**	11,00
N.º 134	**Construcción y Constitución europea**	11,00

Próximos títulos

N.º 135	**Intervenciones ante la exclusión social**	11,00
N.º 136	**Los objetivos de desarrollo del milenio**	11,00