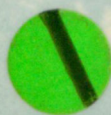


La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2005

Stephan Sberro
Juan Pablo Soriano
Coordinadores

337.914
U5811



ITAM
EXCELENCIA ACADÉMICA



Konrad
Adenauer-
Stiftung

**La Unión Europea,
su evolución y relaciones con
América Latina
y el mundo
2005**

La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2005

Stephan Sberro
Juan Pablo Soriano
Coordinadores



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución propietaria
de los derechos correspondientes.

Coeditores de la presente edición:

INSTITUTO DE ESTUDIOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA
EL COLEGIO DE MÉXICO
FUNDACIÓN KONRAD ADENAUER
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, abril del año 2005

© 2005

INSTITUTO TECNOLÓGICO AUTÓNOMO DE MÉXICO

© 2005

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley

ISBN 970-701-590-X

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Introducción

EL AÑO 2004 fue una etapa importante en la relación entre América Latina y la Unión Europea. La Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004 permitió relanzar la relación a un nivel nunca antes visto, pues participaron por primera vez como miembros de la Unión Europea en una cumbre internacional. Se intentó, sobre todo, darle finalmente un contenido concreto a la idea de “alianza estratégica” entre ambos continentes. Los debates de la Cumbre de Guadalajara fueron circunscritos a dos temas: el multilateralismo y la cohesión social (aunque el regionalismo también estuvo presente en las discusiones).*

El 2005 es un año decisivo para Europa con la entrada en función de una nueva Comisión Europea y de un nuevo parlamento. Diez nuevos países se tendrán que integrar a los 15 miembros y todos estarán inmersos en los debates sobre la Constitución. En América Latina, en cambio, el año político será más tranquilo. No habrá elecciones en los países importantes, excepto en Chile donde el resultado será probablemente la continuidad. Continuidad que se mantendrá en las relaciones con Estados Unidos y Canadá pues, en ambos países, el dirigente en el poder fue reelecto. Esto aunado a la falta de dinamismo de las negociaciones para una zona de libre comercio en todo el continente. El ALCA que debía ser firmado en enero del 2005 dará un espacio para el desarrollo de la relación entre

*Para saber más acerca de la Cumbre de Guadalajara, véase *Política Exterior*.

América Latina y Europa para que la Cumbre de Viena en el 2006 sea exitosa.

Sin embargo la condición de este éxito es doble: que los europeos y los latinoamericanos mantengan el ímpetu de las cumbres entre ellas, transformando las conclusiones de las cumbres anteriores en un programa de acción concreta.

El Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y El Colegio de México contribuyen por tercer año consecutivo a esta tarea con la organización de una conferencia de alto nivel entre europeos y latinoamericanos. Estas conferencias son el fruto de una estrecha colaboración entre el Colegio de México y el ITAM, dos instituciones que en México se dedican desde hace años al estudio de Europa en México. Esto no hubiera podido organizarse sin el apoyo siempre amable y eficaz de la Fundación Konrad Adenauer, en particular de su director en México, y de sus asistentes Julia Ortiz y Stephanie Ulrich.

Este año el libro tiene dos partes: la primera permitirá al lector conocer o actualizar su conocimiento sobre Europa. Contrariamente al cliché, el "viejo continente" es el que más rápidamente cambia. La adhesión de nuevos miembros, la instalación de una nueva administración europea, los debates sobre la constitución, las fluctuaciones del euro, y la seguridad son los temas desarrollados.

En la segunda escogimos abocarnos a debatir y definir mejor el tema de la cohesión social que surgió de la Comisión Europea para la agenda de la Cumbre de Guadalajara 2004 y fue el tema novedoso y concreto de las conclusiones de esta cumbre. Este debate, que fue objeto de un seminario internacional organizado por la Fundación Konrad Adenauer en El Colegio de México, se enfocó sobre el papel de la sociedad civil en el fomento al diálogo y el mejoramiento de la cohesión social. Así esperamos contribuir concretamente a un mejor conocimiento de la UE en México. Esperamos también que este libro sea una herramienta útil para las preparaciones de la Cumbre de Viena, en mayo de 2006.

Esta publicación no hubiera sido posible sin la participación entusiasta de María del Carmen Pardo, del Colmex, y de todos los asistentes del ITAM, en particular Nancy Guevara, Alejandra Hernández, Karla Domínguez, Valentina Gómez, Juan Carlos Lombardo, Eduardo Régules y Lucía León.

PRIMERA PARTE

EUROPA: SU EVOLUCIÓN Y SUS RELACIONES CON EL MUNDO

Una nueva Comisión para Europa 2004-2009

595 620461

LA CONFORMACIÓN de la Comisión Europea siempre ha sido un juego complejo. El organismo central en la toma de decisión común debe respetar ciertos equilibrios, políticos y nacionales. Aquí ni siquiera nos referiremos a las dificultades dentro de cada país para elegir al nacional que irá a Bruselas para ser parte del ejecutivo europeo. Nos referimos solamente a los equilibrios políticos a nivel europeo. Nunca la nominación de la Comisión Europea tuvo una importancia tan grande como la de la Comisión Barroso a finales de 2004. Esto se debe a tres razones:

- la progresión de la integración que da más poder a las instituciones de la unión y en particular a la Comisión Europea;
- habrá por primera vez 25 comisarios –el número más elevado de la historia institucional de la UE, que probablemente no se rebasará. Por primera vez también los cinco “grandes países” demográficamente (Alemania, España, Francia, Italia y el Reino Unido) sólo tendrán un comisario;
- el momento en que se escogió esta Comisión en medio del debate de fondo sobre la adopción de una Constitución para 25 países y la adhesión de Turquía, en una situación internacional muy difícil.

*Catedrático del ITAM, codirector Nacional del Instituto de Estudios de la Integración Europea.

Sin embargo, estos problemas de fondo fueron eclipsados durante un mes por los problemas políticos que se plantearon para la nominación de algunos comisarios, problemas debidos a la personalidad de varios de ellos.

Un principio ominoso, la elección de la nueva Comisión

La elección del presidente de la Comisión es un ejercicio delicado. Se deben respetar equilibrios políticos y nacionales para que haya una verdadera alternancia de las sensibilidades y que todas las tendencias se sientan representadas al más alto nivel. Una primera posibilidad, la reelección de Romano Prodi, presidente saliente, fue rápidamente descartada. En primer lugar, Prodi no había dejado un balance indiscutible y no era seguro que se beneficiase del apoyo de varios países importantes. En segundo lugar, el gobierno italiano de Silvio Berlusconi no manifestó ninguna intención de apoyar a Prodi. Pero sobre todo, Romano Prodi decidió regresar a Italia y lanzarse al juego político nacional con vista en las elecciones generales, aun antes de que acabara su mandato.

Empezaron, por ende, las negociaciones entre varios candidatos mencionados, como el Primer Ministro irlandés o el presidente del Parlamento; Chris Patten, comisario de relaciones exteriores; Guy Verhofstadt, Primer Ministro de Bélgica, y Jean-Claude Juncker, su colega de Luxemburgo. El primero no pudo obtener el consentimiento de los británicos, mientras que el segundo declinó la propuesta. Sorpresivamente, otro de los participantes en la cumbre de jefes de estados y de gobierno fue el Primer Ministro portugués avalado por sus 25 colegas. Portugal reunía finalmente todas las ventajas para ser el candidato más comprometido.

En el periodo agitado entre Estados Unidos y algunos países de Europa acerca de la guerra de Iraq, Portugal ofreció la ventaja de ser a la vez un país convencido de la necesidad de la integración europea así como un atlantista, ya que mantuvo excelentes relaciones tanto con Estados Unidos como con el Reino Uni-

do. El Primer Ministro portugués fue el anfitrión de la reunión de las Azores entre G.W. Bush, A. Blair y J.M. Aznar. Hablando perfectamente español, francés e inglés además de su portugués materno, Barroso no despertó ninguna reticencia y rápidamente fue nombrado presidente de la Comisión.

Con la misma rapidez pudo acomodar un equipo de 25 personas y atribuir responsabilidades a todos los comisarios, algunos de ellos, figuras importantes en sus países. La Comisión actual cuenta con la cifra récord de tres ex primer ministros. Además de Barroso están el estoniano Kallas y el checo Spidla. La actual Comisión garantiza estabilidad y experiencia, ya que cuenta con 15 comisarios de la Comisión anterior. Dos de ellos son el español Almunia para la economía y Guenther Verheugen quien después de haber negociado exitosamente la ampliación se encargará de temas económicos.

Se expresaron algunos desacuerdos sobre una Comisión que daría un papel demasiado prominente a los países más pequeños, liberales económicamente y proatlantistas en materia de política exterior, debilitando así el papel central de los dos miembros fundadores, Alemania y, sobre todo, Francia. El primer país heredó una agenda mal definida, mientras que Francia heredó una agenda secundaria de transportes. Sin embargo, en el primer caso, queda por ver qué podrá hacer Verheugen con una responsabilidad tan grande. En el caso de Jaques Barrot (propuesto como comisario francés), la responsabilidad del "fracaso" recae en gran parte en la decisión del gobierno de rechazar la permanencia del socialista Pascal Lamy y mandar a Bruselas un hombre poco destacado, cuya única ventaja es su cercanía al presidente Chirac. Barrot será el comisario más viejo y el único en no hablar ningún idioma además del francés.

Mientras la tradición era que los comisarios definieran sus puestos en invierno, esta vez, en medio del verano, el ejecutivo europeo estaba listo. Sin embargo, de forma inesperada surgió una crisis en otoño y, por primera vez en la historia, la composición de la Comisión cambió bajo la presión del Parlamento Europeo.

En octubre de 2004, el Parlamento Europeo se negó a otorgar la investidura al Colegio de la Comisión por las declaracio-

nes homofóbicas del comisario nombrado por el gobierno italiano. Este rechazo dio lugar a un drama que duró aproximadamente un mes. Varias personalidades nombradas por sus gobiernos fueron criticadas. Después de algunas resistencias, el gobierno italiano aceptó retirar a su candidato y reemplazarlo por el ministro de relaciones exteriores, Franco Frattini, con la misma agenda. Los gobiernos húngaro y letón también retiraron su candidato inicial criticados por las comisiones especializadas del Parlamento. El gobierno neerlandés, presidente en turno del Consejo de Ministros, rechazó tajantemente hacer lo mismo con la comisaria Nelly Kroes, quien fue duramente criticada por sus estrechos lazos con el mundo de los negocios. El mismo día de la votación en noviembre, surgieron otras acusaciones contra el comisario francés, Jacques Barrot, amnistiado en un asunto de corrupción en el financiamiento de su partido político. La impresión de eficacia y rapidez en el proceso de formación de la nueva Comisión Europea fue borrada por la polémica que acompañó el proceso de aprobación de esta misma Comisión por el Parlamento Europeo.

Un balance ambiguo para el futuro inmediato de la Comisión

A pesar del revuelo inicial, la crisis se resolvió fácil y rápidamente. La crisis permitió clarificar la situación y hacer más transparente el funcionamiento de las instituciones, y por ende la integración europea no retrocedió sino que progresó.

Con o sin crisis, el nombramiento de Barroso es el más representativo de la historia, ya que por primera vez todos los países nombraron un solo comisario en vez de dos para los "cinco grandes" (Alemania, España, Francia, Italia y Reino Unido). Los cambios propiciados por el Parlamento no afectaron su equilibrio general. Se volvieron a nombrar comisarios de la misma nacionalidad por supuesto, pero también del mismo partido y hasta del mismo género. La comisión está integrada por nueve conservadores, ocho socialdemócratas y ocho liberales. Las siete mujeres representan el 28 por ciento del colegio y su influencia será im-

portante. Una vicepresidenta tiene tres carteras estratégicas: política regional, competencia y agricultura. Con 25 países, y en el tenor de los debates sobre la Comisión, el aspecto de la nacionalidad parece menos importante. Nadie esperaba un presidente de la Comisión portugués, después de haber tenido un italiano. Sobre todo cuando el presidente del Parlamento Europeo (PE) Josep Borell, el alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común y secretario general del Consejo de Ministros, Javier Solana, son españoles también. En cambio, los presidentes de los dos principales partidos del Parlamento, el Partido Popular Europeo y el Partido Socialista Europeo, son ambos alemanes.

La discusión de oposición del Parlamento Europeo, le da finalmente más legitimidad a la Comisión y probablemente su funcionamiento sea más transparente, ya que será vigilado de cerca por el Parlamento. El presidente Barroso tiene un argumento adicional para disciplinar a sus comisarios: que todos son políticos de primer plano en sus países y muy cercanos al poder.

El Parlamento aún no tiene el poder de despedir un comisario solo y debe adoptar una moción de censura contra toda la Comisión. Este poder fue calificado de "bomba atómica", difícilmente utilizable pues significaría una crisis institucional en el Parlamento. Por otro lado, es innegable que el PE tuvo la oportunidad de empujar hasta el límite el poder de control que los nuevos tratados le otorgaban sobre la Comisión. El PE dio un paso más lejos de lo que había experimentado en las dos comisiones anteriores, la de Jacques Santer en 1999 y la de Romano Prodi el mismo año, cuando ejerció su poder de censura como nunca antes, sin tener finalmente la necesidad de ejercerlo.

Sin embargo, la crisis puede ser la señal clara en el equilibrio institucional, un equilibrio en el cual el Consejo de Ministros conserva su papel central, el Parlamento se sigue reforzando paulatinamente mientras que la Comisión se debilita paulatinamente.

La crisis de la nominación de la nueva Comisión es una más de las que se sucedieron desde hace 10 años. Estas crisis pusieron en evidencia los problemas de fondo que aquejan a la institución más original y más emblemática de la construcción europea, tanto por su pesadez y opacidad como por su burocratismo. Finalmente, no se mostró exageradamente corrupta sobre todo en comparación

con los Estados miembros y más aún con el conjunto de los Estados y organizaciones internacionales. Tampoco queda libre de problemas, y sus funcionarios aparecen cada vez más bajo sospecha. La necesidad de evitar fraudes y críticas aumenta aún más el peso burocrático de la institución.

Pero más allá de estos problemas, que finalmente son coyunturales y tienen una solución, es el poder mismo de la Comisión el que está cambiando de manera estructural.

Con 25 Comisarios las responsabilidades de cada uno disminuyen, así como las rivalidades y posibilidades de empalme de competencias aumentan a costa de la cohesión del colegio. En las primeras semanas de su funcionamiento, los primeros roces aparecieron entre Nelly Kroes, encargada de competencia, quien pidió a su colega Guenther Verheugen, con la agenda de industria, mayor discreción. Louis Michel, encargado de la cooperación internacional hizo lo mismo con su colega austriaca Benita Ferrero-Waldner. Ambos, ex ministros de relaciones exteriores se opusieron cuando Bélgica encabezó la cruzada para la imposición de sanciones políticas contra Austria, con el fin de marcar la desaprobación de la Unión Europea frente a la admisión, por primera vez, de ministros de extrema derecha en un gobierno democrático. Otros roces en el seno del colegio de comisarios aparecieron después de las declaraciones de la sueca Margot Wallstroem y de la lituana Dalia Grybauskaite.

Hacia unos cambios más fundamentales en el poder de la Comisión Europea

Varios indicios apuntan hacia este debilitamiento de la institución más prestigiosa del andamiaje institucional europeo, un título que le disputa hoy el Parlamento, antes criticado por su falta de relevancia.

Desde Jacques Delors (1985 a 1995), cada presidente de la Comisión tuvo menos ambiciones en cuanto a la integración. Después de una década de progresos espectaculares, la idea de tomar muchas decisiones en común alcanzó el límite expresado por el principio de "subsidiariedad". Jacques Santer y Romano

Prodi tuvieron que “digerir” y aplicar las decisiones trascendentales que se tomaron en 1991 en Maastricht. Barroso tendrá que hacer lo mismo con la entrada en vigor de la Constitución europea, más que defender grandes proyectos políticos como Delors hace 20 años. Barroso prefiere asegurar que la nueva Unión funcione y anuncia que el crecimiento y el empleo serán sus prioridades. Aun en el ámbito económico, la existencia del Banco Central Europeo para la moneda y de un eurogrupo intergubernamental, presidido por el primer ministro Jean-Claude Juncker, reducen el margen de maniobra de la Comisión en materia económica.

Más aún, es fundamental la eventual entrada en vigor de la Constitución, pues significará un cambio profundo en la conformación y en los poderes de la Comisión, más que para cualquier otra institución europea. Así, en 2007 habrá un presidente de la Unión que encabezará el Consejo de Ministros, arrojando una sombra sobre el presidente de la Comisión. Éste estará elegido por mayoría y no por unanimidad por los jefes de Estado y gobierno europeos (el Consejo Europeo). Deberá ser aprobado por la mayoría de los miembros del Parlamento Europeo y en caso de voto negativo, el Consejo Europeo tendrá un mes para proponer otro candidato.

También se nombrará a un ministro de relaciones exteriores quien será a la vez miembro del Consejo de Ministros y miembro de la Comisión. Por lo pronto, el español deberá ceder su sillón a su compatriota Javier Solana, que lógicamente ejercerá este papel, ya que hoy es representante especial de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE y secretario general del Consejo de Ministros. Finalmente, la segunda Comisión Europea nombrada después de la entrada en vigor de la Constitución no tendrá un comisario por Estado miembro. El número de comisarios será de dos tercios de los Estados miembros, salvo si los Estados miembros deciden por unanimidad alterar esta proporción. La nominación se hará según un sistema de rotación, permitiendo respetar los principios de igualdad entre todos los Estados miembros, así como los principios de equilibrio geográfico y demográfico.

El antiguo pilar de la estabilidad europea, la Comisión, está siendo afectada profundamente por los cambios institucionales y la

ampliación de la Unión. Los Estados miembros no ceden su poder de decisión mientras que el Parlamento se plantea siempre más como un arbitro y el garante del interés común europeo, dos papeles que la Comisión solía desempeñar. Le queda, sin embargo, el poder decisivo de iniciativa de las leyes europeas y permanecerá por ende como una pieza clave del mecanismo de decisión europeo.

Comisión Europea 2004-2009

JOSÉ MANUEL BARROSO (portugués)
Presidente

MARGOT WALLSTRÖM (sueca)
Vicepresidenta
Relaciones institucionales y estrategia de la comunicación

GÜNTER VERHEUGEN (alemán)
Vicepresidente
Empresa e industria

JACQUES BARROT (francés)
Vicepresidente
Transporte

SIIM KALLAS (estonio)
Vicepresidente
Administración, auditoría y lucha contra el fraude

FRANCO FRATTINI (italiano)
Vicepresidente
Justicia, libertad y seguridad

VIVIANE REDING (luxemburguesa)
Sociedad de la información y medios

STAVROS DIMAS (griego)
Medio ambiente

JOAQUÍN ALMUNIA (español)
Asuntos económicos y monetarios

DANUTA HÜBNER (polaca)
Política regional

JOE BORG (maltés)
Pesca y asuntos marítimos

DALIA GRYBAUSKAIT (lituana)
Programación financiera y presupuesto

JANEZ POTOČNIK (esloveno)
Ciencia e investigación

JÁN FIGEL' (eslovaco)
Educación, formación, cultura y multilingüismo

MARKOS KYPRIANOU (chipriota)
Salud y protección a consumidores

OLLI REHN (finlandés)
Ampliación

LOUIS MICHEL (belga)
Desarrollo y ayuda humanitaria

LÁSZLÓ KOVÁCS (húngaro)
Fiscalidad y unión aduanera

NEELIE KROES (neerlandesa)
Competencia

MARIANN FISCHER BOEL (danesa)
Agricultura y desarrollo rural

BENITA FERRERO-WALDNER (austriaca)
Relaciones exteriores y política europea de vecindad

CHARLIE MCCREEVY (irlandés)
Mercado interior y servicios

VLADIMÍR SPIDLA (checo)
Empleo, asuntos sociales e igualdad de oportunidades

PETER MANDELSON (inglés)
Comercio

ANDRIS PIEBALGS (letón)
Energía

La Europa de la seguridad y la defensa

345 620463

LA UNIÓN EUROPEA es un actor en continua transformación. Y una de las áreas que mayormente reflejan una constante readecuación a nuevas circunstancias y equilibrios, tanto internos como externos, es la de su política exterior y de seguridad. A diferencia de 2003, en que la guerra de Iraq evidenció profundas divisiones al interior de la Unión Europea (UE), y también profundas divergencias de algunos de sus principales miembros con la política exterior de George Bush, 2004 resultó ser un año tremendamente exitoso. Además de estar marcado por la ampliación y la adopción de una Constitución para Europa, durante 2004 se lograron importantes avances en la construcción de la capacidad de acción exterior y militar de la UE. Al parecer, los líderes europeos extrajeron algunas lecciones de la crisis sobre Iraq. Las acciones de la UE frente al terrorismo, respecto a Irán, las elecciones en Ucrania, y sobre todo la situación en Bosnia, permitieron vislumbrar avances en el tortuoso proceso de construcción de una política exterior y de seguridad común (PESC) que fuera merecedora de ese nombre.

Los 25 miembros que forman la UE han decidido dejar de ser solamente una potencia civil, y el componente militar es visto como un instrumento importante en la búsqueda de una mayor presencia y responsabilidad global. En 2010, la UE quiere tener

*Coordinador de investigación y desarrollo del Instituto de Estudios de la Integración Europea en el ITAM. Agradezco la colaboración de Alejandra Hernando Padilla en la elaboración de este texto.

la capacidad de responder a crisis en todo el mundo. Prevé ser capaz de planear y dirigir misiones humanitarias y de rescate, de manejo de crisis, de mantenimiento e imposición de la paz y tareas de desarme. Asimismo, los avances que la UE alcanzó en el desarrollo de capacidades militares propias fueron altamente significativos, con todo lo que esto supone en términos de una cada vez más compleja relación con la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), y en particular con Estados Unidos.

La ampliación y la defensa europea: unidos en la diversidad

El 1o. de mayo de 2004 la UE se amplió a 25 miembros. Una ampliación que en el plano de la seguridad y la defensa plantea retos importantes, porque los nuevos miembros traen consigo una visión específica de cuáles deben ser los objetivos y las prioridades de seguridad y defensa de Europa. Visión que en muchos casos no coincide con la de los países que están más interesados en avanzar en la construcción de una Europa militarmente independiente y autónoma: Francia, Alemania, Bélgica y, después de su cambio de gobierno, también España. En primer lugar, los nuevos miembros quieren asegurar que los esfuerzos de la UE y de la OTAN sean complementarios. En segundo lugar, están muy interesados en abordar el tema de la creciente distancia entre las capacidades militares de Estados Unidos y de la UE. Y, en tercer lugar, quieren evitar a toda costa que la Europa de la defensa ponga en riesgo la relación trasatlántica, ya que siguen viendo a Estados Unidos como su última garantía de seguridad frente a un posible renacimiento de una política imperialista rusa o incluso alemana. Las experiencias históricas no se borran fácilmente de la memoria de los nuevos miembros.

Lo anterior en cierta medida pone en riesgo los avances de una Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). El objetivo declarado de la PESD es reforzar el pilar europeo de la OTAN, y construir un núcleo europeo de planeación militar que facilite misiones de la UE fuera del marco de la OTAN. Esto, mediante la creación de un núcleo europeo de planificación militar indepen-

diente al que tiene la OTAN en Mons, Bélgica (SHAPE, Supreme Headquarters Allied Powers Europe), pero en estrecha colaboración con la Alianza Atlántica. Sin embargo, los países de la UE parecen no ponerse del todo de acuerdo en la justificación para la PESD. Por una parte, un grupo de países que incluye al Reino Unido y a la mayoría de los nuevos miembros, la ven como un apoyo para la OTAN. Para Francia, Alemania, Bélgica y España es la oportunidad para que la UE cuente con una fuerza independiente. Finalmente, para países como Suecia y Austria el desarrollo de la PESD implica solamente la creación de una fuerza humanitaria. Lo que está claro, no obstante, es que sin un acuerdo entre los actores más importantes en materia de defensa, Francia y el Reino Unido, nunca habrá una PESD efectiva. En este sentido es muy importante el que el Reino Unido haya cambiado una postura que podría denominarse como de "bloqueo" al desarrollo de la PESD, por la de una estrecha colaboración con el eje franco-alemán para profundizar la cooperación en temas de defensa. Quizás el gobierno de Tony Blair se ha dado cuenta de que algunos países están avanzando en este terreno, y es mejor estar involucrados a fin de poder influir en las decisiones.

Bosnia y Ucrania: estabilizar las fronteras de la UE

Uno de los objetivos fundamentales de la política de seguridad europea es la consolidación de un entorno estable. Durante 2004 dos procesos marcaron avances en este sentido. Por una parte, el relevo de las tropas de la OTAN en la misión de mantenimiento de la paz en Bosnia. Y, por la otra, el papel de los europeos como mediadores en el conflictivo proceso electoral en Ucrania, que amenazó con convertirse en una guerra civil, lo que hubiera sido desastroso para la UE.

El 2 de diciembre de 2004, la UE lanzó en Bosnia-Herzegovina la operación más importante de su joven historia militar. La puesta en marcha de la operación ALTHEA implicó que 7,000 efectivos de la UE relevaran a la misión de estabilización (SFOR) de la OTAN. La transferencia de responsabilidades de manteni-

miento de la paz en Bosnia es un punto de quiebra en la construcción de la Europa de la defensa, y es un evento altamente simbólico para los europeos. En un editorial del diario inglés *The Independent*, se exponía de la siguiente forma la importancia de esta operación:

La desintegración de Yugoslavia expuso trágicamente la impotencia política de la UE y su dependencia de la fuerza militar estadounidense. Ahora, nueve años después del fin de la guerra civil, los Balcanes ofrecen a Europa la oportunidad de resarcir esos fallos. Y los gobiernos europeos por fin parecen preparados para hacer frente al reto.”¹

En los últimos años a la UE se le había criticado constantemente porque no era capaz de desarrollar una capacidad militar y de defensa que fuera convincente, y porque al final siempre tenía que acudir a Estados Unidos cuando se requerían “botas sobre el terreno” para apagar el fuego de los conflictos en su propio territorio. Pero la operación ALTHEA muestra que es posible avanzar en una política común de seguridad, incluso cuando 25 países tan distintos tienen que ponerse de acuerdo. El fracaso de esta misión, además de dejar a Bosnia al borde de la inestabilidad y a merced del crimen organizado y la pobreza, sería un desastre para los planes de crear una fuerza militar europea unificada. Por eso lo que está en juego con ALTHEA es nada menos que el futuro de la PESD.

En lo que respecta a las elecciones en Ucrania, la participación de mediación y de observación electoral de la UE, junto con los Estados Unidos, ayudó a que el conflicto poselectoral desatado tras el fraude electoral en las elecciones de diciembre no desembocase en una guerra civil. El triunfo legítimo e incuestionable de Viktor Yushchenko, en las elecciones del 26 de diciembre de 2004, anuncia un acercamiento más estrecho entre Ucrania y la UE. Para Javier Solana, máximo responsable de política exterior y de seguridad de la UE, el tamaño de Ucrania, su educada

¹Editorial, “Flying the flag for a pioneering military mission”, *The Independent*, 2 de diciembre de 2004, p. 38.

población, su riqueza en recursos naturales y su importante ubicación geográfica hacen de ese país un aliado de importancia estratégica para la UE.² Por esto el reciente “Plan de Acción Ucrania-UE”, incluye los temas de política exterior y de seguridad, a fin de promover la estabilidad regional. Incluso no es difícil prever que la UE incentivará la posible cooperación ucraniana en futuras operaciones bajo la Política Europea de Seguridad y Defensa, por ejemplo en Bosnia.

Sin embargo, Rusia no vio con buenos ojos que la UE se involucrara en una región que continúa viendo como su zona de influencia. El intercambio de acusaciones sobre los observadores electorales de la UE en Ucrania revivió discursos llenos de la retórica de la Guerra Fría: zonas de influencia, injerencia, etcétera. Rusia incluso acusó a la UE de utilizar su misión de observación electoral en Ucrania como una “herramienta para la manipulación y la desestabilización política”.³ Situación que evidencia que la UE y Rusia aún tienen mucho trabajo por delante en la redefinición de una nueva relación de vecindad que tome en cuenta las realidades geopolíticas de una Europa que se amplió hacia el este, y una Rusia que lucha por conservar algún grado de influencia en las ex repúblicas soviéticas.

Grupos de combate: el brazo armado de la UE

Además de la misión en los Balcanes, durante 2004 la UE decidió darle forma y fecha de inicio a las operaciones de las unidades militares que serán las encargadas de llevar la bandera de la UE a todo el mundo. En diciembre se oficializó la creación de 13 grupos de combate, que podrán apoyar las operaciones de paz y de manejo de crisis de la ONU, por ejemplo en África. Estos grupos, que serán la joya de la corona de la PESD, tendrán un tamaño de entre 1,000 a 1,500 efectivos, y deberán ser capaces

³Javier Solana, “Yushchenko offers a new opportunity for the EU-Ukraine relationship”, *International Herald Tribune*, 22 de enero de 2005, p. 3.

⁴“Europe security meeting ends with agreement on Ukraine vote”, *Dow Jones International News*, 7 de diciembre de 2004.

de desplegarse durante un periodo que va de uno a cuatro meses. El objetivo es crear 13 grupos para 2007: cuatro nacionales y nueve multinacionales. La idea es que a partir de 2005 la UE tenga una capacidad inicial que le permita desarrollar operaciones bajo el concepto de grupos de combate, y que la completa operatividad se alcance en 2007, dando a la UE la capacidad de conducir simultáneamente al menos dos misiones utilizando sus grupos de combate. En la conformación de estos grupos, además de las razones operativas y geográficas, también hay importantes aspectos políticos. Cuatro países se comprometieron a integrar uno de estos grupos: Francia, Italia, España y Reino Unido. Los demás grupos serán fruto de la colaboración de dos o más países, y estarán conformados de la siguiente forma: Bélgica y Francia; Alemania, Francia, Bélgica, Luxemburgo y España; Alemania, Países Bajos y Finlandia; Polonia, Alemania, Eslovaquia, Lituania y Letonia; Italia, Hungría y Eslovenia; Italia, España, Grecia y Portugal; Suecia, Finlandia y Noruega (un país que no es miembro de la UE); y Reino Unido y Países Bajos.

Por otra parte, los aliados más cercanos de los Estados Unidos en Europa le habían asegurado que no permitirían que los acuerdos de defensa europeos tuvieran mecanismos de planificación militar separados de la OTAN, pero esta célula de planificación ya ha sido creada en Francia. El Consejo de Asuntos Generales del Consejo Europeo de diciembre de 2004, aprobó la propuesta de establecer un centro europeo de planeación de misiones civiles y militares que deberá estar operando a partir del 1o. de enero de 2006. También se aprobaron las "Metas civiles 2008" (*Headline Goal*), que fijan los objetivos para las capacidades civiles que deberá tener la UE en 2008: que la UE sea capaz de lanzar una misión de manejo de crisis dentro de los cinco días siguientes a que esta sea aprobada por el Consejo de Ministros, y que sea capaz de desplegar tropas en el terreno en un máximo de 30 días.⁴

⁴"EU/European Council/ESDP: For establishment of EU civil and military operation planning cell by end of the year and reinforcement of civil capacities by 2008"; *Agence Europe*, 18 de diciembre de 2004.

Terrorismo internacional: redefinir la estrategia

El 11 de marzo de 2004, 10 bombas estallaron en Madrid en cuatro trenes que circulaban en plena hora pico. Murieron cerca de 200 personas y casi 1,500 resultaron heridas. Fue uno de los atentados terroristas más devastadores de la historia de Europa. Este hecho hizo que muchas capitales vieran, por primera vez, la posibilidad de sufrir un ataque terrorista por parte del islamismo radical como algo no tan distante. Esta situación planteó varios objetivos para la UE: mejorar el intercambio de información de inteligencia a fin de desmembrar las redes terroristas que operan en el territorio de la UE; mejorar sus relaciones con el Islam en todo el mundo y especialmente dentro de Europa; y confrontar la intolerancia entre distintas religiones. Los enfrentamientos entre musulmanes y no musulmanes en Holanda después de la muerte del director de cine Theo van Gogh en noviembre de 2004 a manos de un extremista islámico, resaltaron la urgente necesidad que tienen los europeos de enfrentar estas cuestiones. Asimismo, en la medida en que la ausencia de paz en Medio Oriente continúa alimentando la propaganda radical, es fundamental reiniciar el proceso de diálogo entre Israel y Palestina como componente central de cualquier estrategia para combatir efectivamente el terrorismo internacional.

En diciembre de 2003, la UE había adoptado su Estrategia Europea de Seguridad (EES), elaborada por Javier Solana. Un año después, y en gran medida a raíz de los atentados en Madrid, estaba claro que esta estrategia hacía una vaga distinción entre amenazas globales y regionales, y que debía ser modificada a fin de establecer un claro vínculo entre las acciones de seguridad externa de la UE y su agenda de seguridad interior. Si el terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva habían sido identificadas en la EES como las principales amenazas mundiales, entonces era evidente que también eran riesgos para la seguridad interna de la UE. Las recomendaciones de política pública son claras: se requieren muchos más recursos y una más estrecha colaboración entre los 25 miembros en materias como el intercambio de información de inteligencia.

Relaciones trasatlánticas: el año de la reflexión

Tanto europeos como estadounidenses parecen haber llegado a la conclusión de que seguir tensando las relaciones no era la mejor manera de alcanzar sus respectivos objetivos de política exterior. Por eso, 2004 fue un año de reflexión a ambos lados del Atlántico.

Los líderes políticos estadounidenses y europeos señalan que 2005 marcará el fin del periodo del conflicto trasatlántico y el comienzo del periodo de la política y la reconciliación. Y este periodo de cambio puede comenzar con el segundo mandato de Bush. Durante tres años después del 11 de septiembre de 2001, la administración Bush estuvo totalmente en "modo de crisis", peleando dos guerras (Afganistán e Iraq), reinventando una doctrina de prevención y cambiando la dirección de su política exterior. Pero para su segundo mandato, muy factiblemente la administración Bush ya habrá hecho un recuento de los daños derivados de su política en Iraq y de su indiferencia hacia la UE. Pero atención, no obstante los discursos sobre un nuevo comienzo que se han hecho desde París y Berlín, esto no significa que hayan variado las posiciones de Francia y Alemania sobre la política estadounidense hacia Iraq. Si acaso, ha cambiado la disposición a escuchar a los estadounidenses y a que las diferencias sobre Iraq no entorpezcan la acción conjunta en otros temas de la agenda internacional de seguridad, sobre todo en el tema de la nuclearización con fines militares de Irán.

La nuclearización de Irán tendrá consecuencias para todo el Medio Oriente, y sin duda también para la UE. Por esto, a los europeos les gustaría un respaldo más firme de los Estados Unidos a sus esfuerzos de negociación del cierre del programa nuclear iraní. En público, la administración de Bush respalda a los europeos, pero reconocen que por el momento no tienen mucha influencia sobre Irán. Pero en privado las autoridades estadounidenses señalan que las negociaciones están condenadas al fracaso, porque los iraníes romperán cualquier acuerdo.⁵ Los análisis

⁵Editorial Comment, "America and its allies: Condi's challenge", *The Economist*, 15 de enero de 2005.

más pesimistas señalan que será necesaria una intervención militar para destruir las instalaciones nucleares en ese país, ya sea que lo hagan los Estados Unidos o Israel. Las negociaciones de los europeos, dicen, no llevarán a ningún lado.⁶ ¿Y qué quiere Estados Unidos de los europeos? Que si las negociaciones en Irán llegan a un callejón sin salida, apoyen las iniciativas estadounidenses para que la ONU le imponga algún tipo de sanciones. Sin embargo, la UE confía en que su "diplomacia suave" (encabezada por el Reino Unido, Francia y Alemania) alcance resultados significativos. Lo que demostraría al mundo que hay otra forma de enfrentar el problema de la proliferación de armas de destrucción masiva. Los resultados dependerán, en gran medida, de la determinación europea para defender y probar en la práctica la relevancia y efectividad de su estrategia.

Un área de colaboración que se abre en 2005 es el relanzamiento de las negociaciones de paz entre Israel y Palestina, y el apoyo a la consolidación de un estado palestino. Esta posibilidad se abre en gran parte debido a la muerte de Yasser Arafat en noviembre de 2004, y no debido a un cambio de la visión estadounidense. De hecho, a Estados Unidos le gustaría que los europeos dejaran de criticar la verja de seguridad que construye Israel y que se mostraran más dispuestos a apoyar la salida de Ariel Sharon de los territorios ocupados en la franja de Gaza.

Conclusiones

La idea de Europa como solamente un actor civil fue definitivamente dejada atrás en 2004. La UE quiere convertirse en un actor *sui generis* que utilice medios diplomáticos, económicos, de cooperación y también militares, para impulsar sus objetivos de política exterior e incrementar su presencia e influencia en el mundo. Y en lo que respecta específicamente a los temas de seguridad y defensa, la UE tiene claro que la globalización hace necesaria una aproximación global-multidimensional. En este sentido, no es de

⁶Douglas Davis, "The deadly threat of a nuclear Iran", *The Spectator*, 15 de enero de 2005, pp. 12-14.

extrañar que las acciones preventivas (sobre todo mediante la cooperación y la ayuda al desarrollo), junto con el multilateralismo, sean los pilares de la estrategia europea de seguridad. Una estrategia que ve a Estados Unidos como un aliado, pero que busca sus propias vías de actuación.

Sin embargo, los europeos saben que para poder tener alguna influencia en las políticas de Estados Unidos necesitan modernizar sus fuerzas armadas. Entre más rápido la UE comience a reducir la distancia en algunas de las capacidades militares trasatlánticas, será más factible que lo que la UE hace en términos de seguridad internacional importe y cree las condiciones para moderar en cierta medida la hegemonía estadounidense. Mientras más pueda la UE responder a los cambios en la seguridad internacional, más podrá influenciar la política de seguridad de Estados Unidos. La UE necesita voluntad política y recursos para que la política europea de seguridad y defensa funcione en su beneficio y en beneficio del resto del mundo.

Puede que tome años o incluso décadas en madurar, pero una política exterior y de seguridad común de la Unión Europea seguramente se colocará por encima de la alianza trasatlántica como el principal pilar de la seguridad europea. Y la aprobación de la nueva Constitución europea sin duda contribuirá a este resultado, proporcionando un modesto grado de integración de la política exterior.

Víctor Pérez Godoy*

Una China europea: las nuevas relaciones entre Europa y el gigante asiático

545 620464

EXISTE una considerable diferencia entre el rojo de la sangre derramada en la plaza de Tienanmén en 1989 y el rojo de los reflectores que iluminaron la torre Eiffel en 2004 en París. El primero fue una muestra de la barbarie a la que un ejército es capaz de llegar, en tanto que el segundo consistió en una demostración de bienvenida, a la capital de Francia, al presidente chino Hu Jintao. El desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y la China del rojo de finales de los años ochenta al rojo del nuevo milenio, resulta fundamentalmente distinto.

En 1989 la UE, junto con los Estados Unidos de América (EUA.) había impuesto un embargo a la venta de armamentos al país asiático. En febrero de 2005 la UE en su conjunto, se había convertido prácticamente en el primer socio comercial del país asiático ante el incremento de un 35 por ciento en el intercambio de productos y servicios en relación al año 2003.

No solamente Francia ha tenido un papel preponderante en este cambio de visión hacia la nación más poblada del planeta. El canciller alemán, Gerhard Schroeder, realizó igualmente una visita a Beijing, acompañado de casi 50 hombres de negocios, durante enero de 2005.

*Maestro en comunicación intercultural, reside desde hace seis años en Japón.

Especialista en comunicación intercultural, egresado de la UNAM y de la Universidad de Maryland. Es representante de www.mexico.com para Asia-Pacífico con sede en Tokio, Japón, desde 1998.

En fechas recientes la UE ha anunciado la muy probable intención de levantar el embargo arriba mencionado, a finales del mes de junio de 2005.

La situación de los derechos humanos en China es todavía muy precaria; además, su gobierno también ha dejado entrever la importancia que tiene para ellos recuperar Taiwán; a quien considera una provincia renegada. China propone el mismo *statu quo* que ha establecido con Hong Kong y Macao: *un país, dos sistemas*. En la isla, sin embargo, se habla cada vez más de independencia.

Un ejército chino, modernizado por la industria bélica europea, significaría una posible ignición en el este de Asia; región en la que Taiwán ha significado un enclave estratégico para Estados Unidos. El escenario de un posible conflicto armado en esa zona del mundo, parecería, a simple vista, carecer de importancia para la UE; no obstante, si se hiciera hincapié en los continuos llamados del presidente francés, Jacques Chirac, hacia la necesidad del establecimiento de un "mundo multipolar", se podría intuir la búsqueda por parte de la UE de un equilibrio de fuerzas, cuya "buena intención" sería obtener una paz más duradera que a su vez pudiera llegar a posibilitar un mayor intercambio comercial.

Interpretado de esa manera, el probable levantamiento del embargo conllevaría beneficios globales a largo plazo; sin embargo, los favorecidos inmediatos serían desde luego los grandes corporativos europeos relacionados con la fabricación y venta de armas.

Generales y almirantes del Ejército Popular de Liberación (EPL) como se conoce al ejército chino, han estado de visita en países de la UE como son Francia y España, así como en Rusia y Ucrania, con la intención de modernizar su fuerza aérea. El EPL cuenta con el impresionante número de tres millones de soldados, así como de un incremento presupuestario derivado del crecimiento económico. No obstante, China carece todavía del poder suficiente para organizar una invasión a la isla taiwanesa y mucho menos para enfrentar al ejército de Estados Unidos, cuyo país mantiene un pacto de defensa con la isla. El equipo aéreo con el que cuenta el EPL es básicamente de fabricación *soviética*

de los años cincuenta y sesenta, de ahí su interés en que la UE termine con el embargo. De esa manera podrían hacerse de modernos bombarderos Dassault de fabricación francesa, cuya venta también interesa al país galo. Otra compañía que se vería beneficiada sería Airbus, consorcio de capital europeo principalmente francobritánico, quien intentaría convencer al gobierno de Hu Jintao para que autorice a las principales aerolíneas comerciales chinas adquirir el nuevo A 380, al avión de pasajeros más grande del mundo, que de no venderse a gran escala podría convertirse en un elefante blanco, de la misma manera que sucedió con el ya célebre Concorde.

La reciente gira por Europa de la secretaria de Estado norteamericana, Condolezza Rice, fue manejada como un encuentro de reconciliación y buena voluntad en donde asuntos tan delicados como el levantamiento del embargo a China fueron esquivados, no obstante, ha resultado evidente la preocupación de la agencia gubernamental estadounidense ante el mencionado escenario. A corto plazo, intercambios comerciales existentes entre compañías de Estados Unidos como Boeing, Lockheed Martin y Northrop Grumman con la Compañía Aeronáutica Europea para la Defensa y el Espacio (EADS, por sus siglas en inglés) y con la BAE Systems (contratistas británicos para la defensa) se verían afectados debido a que sería paradójico, e inadmisible para la Casa Blanca que dinero norteamericano percibido por las agencias de la UE fuese utilizado en la construcción de tecnología que después sería vendida a la República Popular China.

En palabras de Condolezza Rice, Estados Unidos respaldan "una Europa más fuerte" pero como "socia" en un "esfuerzo común". Paralelamente, Jacques Chirac continúa hablando de un "mundo multipolar", y otros líderes europeos enfatizan la "importancia civilizadora de un poder suave europeo". De acuerdo con los últimos análisis, semanarios internacionales altamente prestigiados como *The Economist*, predicen que al levantarle la UE a China el embargo en la venta de armas, devendría en la creación de dos bloques político-económicos: el europeo y el americano, cada uno de los cuales originaría una mentalidad de "bastión fortificado" al cual sería casi imposible acceder.

La eventual transacción de armas por parte de China no sólo beneficiaría a Francia, uno de los mayores exportadores de material bélico, sino a la UE en su conjunto, a través de EADS y definitivamente a los otros miembros que fabrican armamento, como son Alemania, el Reino Unido, España, los Países Bajos e Italia. En este sentido una compañía como BAE Systems, que cuenta con una plantilla de 24,000 trabajadores en su subsidiaria de los Estados Unidos, tendría que tomar la decisión de permanecer dentro del “bastión” de Europa o volverse “totalmente americana”.

En su edición del 13 de enero de 2005, *The Economist* cita al especialista en asuntos de China del Instituto Brookings de Washington, David Shambaugh, quien afirma que China y la UE “formarán un eje emergente” en vista de que “ambos comparten un punto de vista similar al respecto de Estados Unidos, de su política exterior y de su comportamiento global”.

Los intereses comerciales de las economías más fuertes de la Unión Europea como lo son Francia, Gran Bretaña y Alemania van más allá de la venta de armas. Se ubican desde la introducción de tecnología de punta hasta los productos alimenticios como el queso y la leche, además del rubro primordial de la prestación de servicios financieros. Para Francia, de un modo más individual, el aspecto de influir políticamente a nivel internacional reviste de una importancia vital. China se antoja como la carta bajo la manga para lograr un balance de fuerzas en el actual orden unipolar. Sin embargo, soltar al “dragón” puede asemejarse a abrir la caja de Pandora, con todo y lo que ésta contenga.

Dólar/euro: hacia un nuevo orden monetario mundial

545 620465

MUCHO SE ha hablado de la fractura entre Estados Unidos y Europa acerca de la guerra de Iraq, y de la seguridad mundial en general. A nadie le cabe duda que estamos en un periodo de transición, de redefinición de la seguridad internacional, de la política exterior de Estados Unidos y Europa y, por consiguiente, de la relación entre ambas potencias occidentales. Sin embargo, existe otro sector donde entramos en un periodo de transición y de redefinición: el sector financiero. En 2004, 2005 y en los años que vienen, el euro estará encabezando los debates sobre la integración europea. Después de haber sido objeto de crítica por su debilidad, el euro es hoy criticado por su sobrevaluación frente al dólar. Estas críticas representan en realidad más un éxito que un fracaso para el euro, que en escasos dos años se afirmó como una moneda internacional. Se ubicó por primera vez en el corazón de los debates económicos, financieros y monetarios, a la par con el dólar que monopolizaba estos debates. El objeto de este artículo es ofrecer un marco económico explicativo para estas fluctuaciones. Se tratará también de ubicar este marco en el contexto político más general. La fuerza actual del euro, como la debilidad del dólar, se deben primeramente a factores de política interna, y su solución también atañe decisiones de este tipo tomadas después de debates donde

* Dipartimento di Scienze Economiche, Università degli Studi di Brescia.

la ubicación de las dos divisas en el sistema monetario internacional sólo ocupa un lugar secundario. Sin embargo, tampoco precisa menos evaluar los factores internacionales y en particular la lucha de influencia de las monedas de las dos grandes potencias económicas del planeta.

La explicación económica de las fluctuaciones entre dos monedas

¿Por qué se mueven los tipos de cambio?, ¿cómo se mueven? Son las preguntas principales que un economista intenta resolver en este debate. Acerca de la primera pregunta existe un consenso fuerte. Existen dos fuentes de los tipos de cambio:

1. Los flujos comerciales entre países aumentan cuando por cualquier razón los rendimientos en un país aumentan. La gente aumenta generalmente su consumo de productos internos e importados. Esto se traduce por una mayor demanda de productos y de moneda extranjera. La moneda extranjera se compra para poder adquirir productos extranjeros. El precio o el costo de la moneda extranjera aumenta. En otras palabras, se necesitan más divisas domésticas para comprar el mismo monto de divisa extranjera; la tasa de cambio aumenta.
2. Los flujos financieros entre países aumentan cuando existe un diferencial inexplicado¹ en las tasas de interés en los dos países; la diferencia genera un flujo financiero del país con la tasa más baja hacia el país con la tasa más alta. Los inversionistas financieros siempre buscan el ingreso más alto en los mercados financieros internacionales, el precio de la moneda del país receptor aumenta así como el tipo de cambio.

Ahora regresemos a la segunda pregunta sobre el "cómo" de los movimientos de tipos de cambio. Se mencionarán dos teorías

¹ Llamamos inexplicado el diferencial que no tiene ninguna razón de ser con el análisis de las variables macroeconómicas, reales y monetarias, entre los dos países.

distintas y complementarias, correspondientes a las dos explicaciones anteriores.

1. La teoría de la paridad del poder adquisitivo. Ya argumentamos que un cambio en el nivel de las importaciones y de las exportaciones puede afectar el tipo de cambio. La magnitud de este efecto puede ser tal que la conveniencia del comercio internacional puede desaparecer. La atracción para los bienes extranjeros empieza a disminuir a medida que aumenta su costo, permitiendo un reequilibrio del comercio exterior.

2. La paridad de las tasas de interés: ya explicamos cómo un diferencial en las tasas de interés puede generar un diferencial en el tipo de cambio. La magnitud de este cambio debería ser tal, que la diferencia inexplicada entre las tasas de interés desaparezca.² El país con la tasa de interés más alta experimenta un aumento del costo de su moneda. De esta manera, el ingreso más elevado se compensa por el precio más elevado que uno deberá pagar para regresar a su moneda nacional.

Cabe notar que hoy día, el mecanismo principal para explicar los movimientos de tipos de cambio es el segundo, al menos a corto plazo. De hecho, los flujos internacionales de capitales aumentaron constantemente en los últimos años. Además, el plazo necesario para el ajuste de la balanza comercial las variaciones del tipo de cambio hace que el mecanismo de la paridad del poder adquisitivo sea menos eficaz que la paridad de las tasas de interés.

El caso del euro y del dólar

El comportamiento del dólar en los mercados internacionales sólo siguió parcialmente los esquemas explicados en el párrafo precedente. Hasta la creación de la moneda europea, el dólar desempeñó el papel de divisa de reserva internacional durante un lar-

²Recordemos que los diferenciales explicables en las tasas de interés no se borran, pues reflejan los diferentes riesgos que un agente asume cuando invierte en distintos países. Un país con más riesgos debe ofrecer mejores rendimientos de interés a los inversionistas.

go periodo. Esta característica afectó de forma importante el tipo de cambio medio del dólar durante los años 2000 y 2001. Después de un largo periodo de crecimiento económico sin inflación, la producción industrial de Estados Unidos empezó a decrecer drásticamente. La Reserva Federal, que había elevado las tasas de interés para controlar la inflación durante el crecimiento económico, cambió drásticamente su política. En particular, redujo sus tasas de interés (véase gráfica 1).

Según lo resumido anteriormente, esto debía conducir a la disminución del valor del dólar. Los inversionistas estadounidenses deberían haber preferido invertir su dinero en el extranjero donde las tasas de interés se volvían relativamente elevadas. En vez de esto, de febrero 2000 a octubre 2001, el valor internacional del dólar aumentó. ¿Por qué ocurrió esto? Dos factores contribuyeron a la inversión del mecanismo habitual.

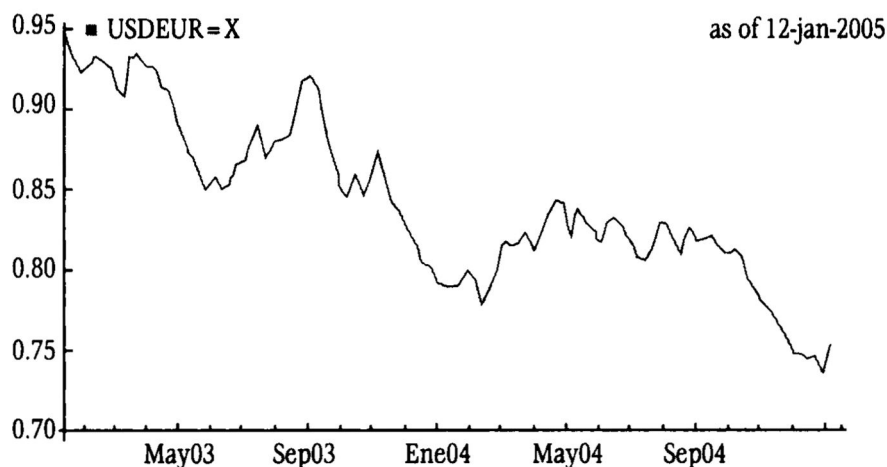
1. En primer lugar, en 2000, George W. Bush ganó las elecciones con un programa basado principalmente en la reducción de la presión fiscal. Esto creó un sentimiento, anticipando una alza de las tasas de interés para preservar el equilibrio del presupuesto público. Esto contribuyó a mantener elevado el valor del dólar.
2. En segundo lugar, durante los años noventa, Estados Unidos había sido el líder de la economía mundial. En consecuencia, los agentes económicos anticipaban que las dificultades de la producción industrial estadounidense provocarían otras análogas en la producción industrial mundial. En previsión de estas dificultades generalizadas, muchos consejeros financieros sugirieron conservar dólares como una reserva de valor. Por ende, su valor no disminuyó.

Sin embargo, como se puede ver en la gráfica 2, el valor del dólar disminuyó de enero de 2003 hasta el final del 2004. Durante todo el año 2002 y hasta julio de 2003, las tasas de interés de largo plazo de Estados Unidos han sido más bajas que las europeas, y ésta puede ser considerada como la razón principal del decremento del valor del dólar durante este periodo. La estabilidad relativa de los tipos de cambio entre marzo y oc-

tubre de 2004 coincidieron con un periodo donde las tasas de interés de Europa y Estados Unidos no eran muy diferentes. Finalmente, la devaluación consecutiva del dólar (de octubre de 2004 a enero de 2005), que coincidió con la reelección del presidente George W. Bush, puede explicarse principalmente por las siguientes razones:

- La progresión del euro como instrumento de pago internacional al mismo nivel que el dólar, erosionando el atractivo de este último como reserva de valor.
- El riesgo menor que los agentes económicos atribuyen al euro.
- El gran déficit de la balanza comercial estadounidense que podía ser sostenida cuando el dólar era considerado como una reserva de valor³ pero ya no con los progresos del euro.

GRÁFICA 1
SERIES HISTÓRICAS DE LOS TIPOS
DE CAMBIO ENTRE EL DÓLAR Y EL EURO

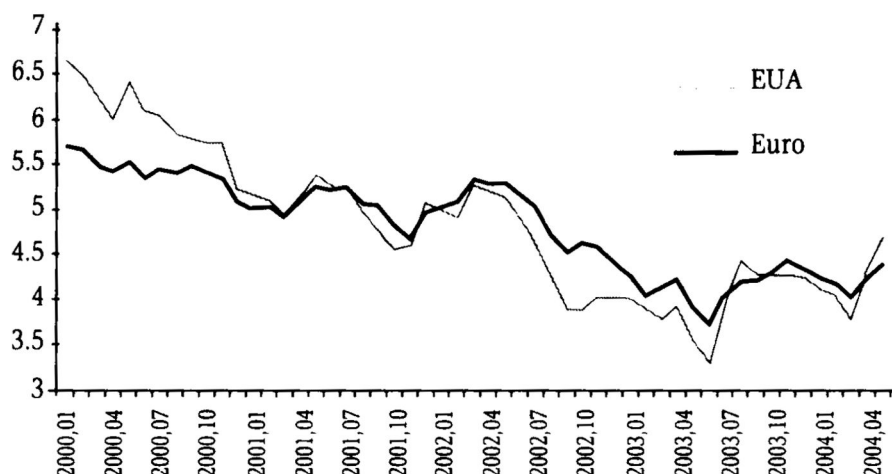


Fuente: <http://finance.yahoo.com/>. Copyright 2005 yahoo!inc.

³Estados Unidos pudo, por ende, financiar su déficit no tan sólo con sus exportaciones sino también (y sobre todo) con la emisión de nuevos dólares comprados por los inversionistas extranjeros como reserva de valor.

GRÁFICA 2

TASAS DE INTERÉS SOBRE LOS BONOS A 10 AÑOS EN DÓLARES Y EUROS



Fuente: <http://economagic.com/>

El debate político

Los mecanismos económicos están ahora clarificados. Intentemos aplicarlos a la situación del euro frente al dólar en 2004 y 2005, y a la tensión que provocó la reevaluación del primero frente al segundo (una reevaluación del 7 por ciento en 2004 con un punto de equilibrio de un euro por 1.35 dólares). En primer lugar, podemos afirmar que la crisis de cambio actual no constituye ninguna sorpresa, pues sigue las pautas económicas más clásicas. Numerosos economistas habían advertido la caída del dólar, y el riesgo que traería su aceleración después de las elecciones en Estados Unidos. Queda claro que la elevada cotización del euro respecto al dólar tiene una de sus causas en el elevado déficit comercial de Estados Unidos. Además, con la administración Bush, Estados Unidos afronta un déficit público de 4.5 por ciento del PIB. La inversión extranjera en Estados Unidos en bonos para financiar este déficit público, tiene interés en un precio del dólar bajo que compensaría la escasa rentabilidad de esta inversión.⁴ En estas condiciones no podemos

⁴“¿A quién perjudica un dólar fuerte? La batalla del dólar contra el euro, el yuan chino y el yen japonés”, *El País*, 2 de enero de 2005.

hablar de una reevaluación del euro sino de una devaluación del dólar, aceptada si no es que fomentada por las autoridades de Estados Unidos.⁵ La primera es el financiamiento no tan sólo del déficit comercial sino del déficit público que se creó durante la administración de Bush. La segunda es hacer las exportaciones estadounidenses más competitivas ante sus principales competidores: la Unión Europea, pero también China y Japón.

Para la UE también la reevaluación del euro tuvo numerosas ventajas. Permitió proteger la economía europea de las fluctuaciones y del encarecimiento del precio del petróleo expresado en dólares. También previno un alza de las tasas de interés en la zona euro. Pero también tuvo costos importantes. El más importante es el encarecimiento de las exportaciones de la zona euro hacia la zona dólar. Esto afectó particularmente a Alemania, principal exportador del mundo. Puede ser una de las explicaciones de la anemia económica de la Europa continental, en contraste con el dinamismo americano y asiático, e incluso británico. Ni los gobiernos europeos ni el Banco Central Europeo saben como enfrentar esta anemia. Cabe considerar que la inflación sigue siendo la prioridad número uno, y tanto los gobiernos como el Banco Central Europeo deben también preocuparse por el crecimiento económico. Los debates, las dudas y desavenencias sobre el "pacto de estabilidad" son la manifestación más concreta de este nuevo debate puesto de relieve por la caída del dólar y por la falta de dinamismo de la economía europea.

Conclusión: un nuevo orden monetario internacional

Más allá de los mecanismos económicos y de los debates políticos, presenciamos en 2004 y en 2005 una consolidación del euro y un esbozo de un nuevo orden internacional monetario. Esta consolidación se tradujo en primer lugar por la madurez que demostró el joven Banco Central Europeo y su nuevo presidente, Jean-Claude Trichet, quien supo bajar las tasas de interés muy

⁵Pierre-Antoine Delhommais, "Un dollar faible, un euro honteux", *Le Monde*, 19 de diciembre de 2004.

suavemente⁶ y sin sacudidas. Otra novedad grata para Europa es que la caída del dólar no provocó esta vez las crisis de cambio intereuropeas que solían desorganizar la economía europea. En 1992 como en 1995, el hundimiento del dólar había provocado una revaluación del marco alemán a costa de las otras monedas europeas, creando ondas de choque monetarias, económicas y finalmente políticas. En 2004, nada de esto pasó. Finalmente, la crisis actual permite consolidar la experiencia y la credibilidad del Banco Central Europeo así como abrir nuevos debates sobre la conducción de la política económica de la zona euro que no es solamente una zona monetaria sino también económica,⁷ en particular acerca del endeudamiento de los estados y de la aplicación del "pacto de estabilidad".⁸

Finalmente, la debilidad actual del dólar se debe poner en un contexto más amplio que el contexto trasatlántico. La evolución del yen japonés y del yuan chino, así como su relación con el dólar y la relación siempre más estrecha de las monedas asiáticas con el euro, serán elementos decisivos del nuevo orden monetario internacional que anuncian los sobresaltos actuales en la relación dólar-euro.

⁶Alexandre Adler, "Mes hommes de l'année", *Le Figaro*, 29 de diciembre de 2004.

⁷Will Hutton, "Europe is reaching crisis point: Forget America: the government should be worrying about the situations in France and Germany", *The Observer*, 5 de septiembre de 2004.

⁸Carl Graf Hohenthal, "Kommentar: Stabilitätspakt", *Die Welt*, 4 de septiembre de 2004.

Domique Seytre*

Por un mejor acceso de los ciudadanos a la justicia europea

545 620466

EL DERECHO europeo ha sido una parte fundamental para el desarrollo de la integración europea y la creación de los tratados europeos. El tribunal tiene la misión de garantizar el respeto del derecho en la interpretación y aplicación de los tratados constitutivos de las comunidades europeas, así como las disposiciones adoptadas por las instituciones comunitarias competentes. La UE ha tenido un desarrollo muy complejo, por lo que fue necesario formar otras instituciones jurídicas para aliviar la carga de trabajo del tribunal. En un esfuerzo para hacer de la justicia una vía alcanzable para todos los miembros de la Unión (ciudadanos, empresas, etcétera), se creó el Tribunal de Primera Instancia, el cual atiende a los recursos interpuestos por personas físicas y jurídicas que se vean afectadas por decisiones de las instituciones comunitarias. Sin embargo, el acceso a la justicia por parte de personas físicas y morales presentan aún muchas dificultades. El Tribunal Europeo de Justicia aún dista mucho de ser un instrumento eficaz de defensa de los ciudadanos europeos. La definición de su ámbito de competencia es hasta hoy demasiado estrecha para desempeñar este papel. Los ciudadanos europeos que resulten afectados por un acto legislativo de la Comisión Europea no tienen prácticamente ningún acceso al tribunal europeo para obtener una reparación por el perjuicio causado.

*Maestra en derecho, periodista, especialista del Tribunal Europeo en el boletín cotidiano *Agence Europe*. Este texto fue traducido y editado al español por Nancy Guevara y Stephan Sberro.

Las carencias del Tribunal Europeo de Justicia, algunos casos

Los siguientes casos ejemplifican cómo el derecho europeo tiene lagunas y fallas para atender a la ciudadanía europea.

En 1995 se realizó una expedición a Kon Tiki, en la Polinesia francesa para estudiar las consecuencias de las pruebas nucleares que el gobierno francés estaba llevando a cabo. Marie-Thérèse Danielsson y su esposo Bengt Danielsson fueron parte de la expedición (ambos activistas en contra de este tipo de pruebas); buscaron por la vía jurídica detener al gobierno francés a través de la UE.

Encontraron en el tratado sobre energía atómica (Euroatom) una posible vía legal para atacar las acciones del gobierno; siendo que la Comisión formuló ciertas disposiciones en las que el tratado debe proteger y velar por la salud de los ciudadanos europeos, en los que se incluyen los de la Polinesia francesa. Ellos argumentaron que las pruebas nucleares estaban poniendo en riesgo la salud de los habitantes, por lo tanto existía una violación al derecho comunitario. Thérèse Danielsson junto con otros dos habitantes de Tahití, presentaron el caso ante el Tribunal de Primera Instancia (TPI) en los tribunales de Luxemburgo. Esta instancia encargada de contestar estas demandas declaró que el caso no podía ser admitido.

El argumento de los demandantes se basa en que en la medida en que un perjuicio como el que invocan puede afectar, de forma indiferenciada, a cualquier persona que resida en la zona citada. Es decir que toda persona física o jurídica podrá interponer en las mismas condiciones un recurso contra las decisiones, que aunque revistan la forma de un reglamento o de una directiva afecten "directa e individualmente".¹ El TPI se basará en estos requerimientos para resolver los casos, por lo que como se trataba de una situación que no sólo afectaba de forma individual a una persona, desechó el recurso.

El caso presentado ante el tribunal es un buen ejemplo de cómo aun cuando existan estas disposiciones que "protejan" a la ciudadanía también existen anomalías para su aplicación. Resulta

¹ Artículo 230 del Tratado de la CE (equivalente al artículo referente a estos temas del tratado del Euroatom).

muy difícil que se cumplan estas condiciones, por ello algunos juristas ejercen una práctica de denegación de justicia. El derecho del tratado europeo aborda estos casos de una forma aún muy vaga.

Las sociedades o particulares que han logrado alguna respuesta legal de un acto comunitario son muy pocos. Entre los casos más citados se encuentran: el caso Sofrimport, nombre del importador de manzanas de Chile a la Comunidad Europea, y el caso Cordoniu, nombre del fabricante de vino espumoso en España.

En 1989 Sofrimport embarcó en el puerto de San Antonio 90,000 cajas de manzanas de origen chileno con destino a la Comunidad Europea. Justo antes de llegar al puerto de Marsella, Sofrimport solicitó los certificados de importación necesarios para la entrada de los alimentos. Las autoridades francesas habían negado los certificados basándose en dos reglamentos recientemente adoptados por la comisión (reglamento núm. 963/88). Ambos establecían la suspensión de la importación de manzanas procedentes de Chile durante algunos meses dada la sobreproducción en Europa. El cargamento fue detenido a bordo de la embarcación. Sofrimport se presentó ante el tribunal en Luxemburgo. El caso fue aceptado por el TPI ya que se pudo comprobar que esta disposición afectaba de manera "individual" a dicha importadora. La directiva perjudicaba al resto de los importadores de manzanas, pero cuando el reglamento fue adoptado el cargamento ya estaba en dirección hacia la UE. Aun cuando los reglamentos tienen un alcance "general y abstracto", Sofrimport probó su afectación particular y logró ganar el caso ante la justicia europea y ser indemnizada inmediatamente.

Otro caso en el que la justicia europea resolvió a favor fue el de la sociedad Cordoniu establecida en San Sadurni de Noya, Cataluña. Esta sociedad fabrica desde 1924 vino espumoso "Gran Crémant de Cordoniu". En 1989 el Consejo adoptó un reglamento en el que reservaba el uso de la palabra "Crémant" únicamente para el vino espumoso procedente de una región determinada de Francia y Luxemburgo.²

Cordoniu protestó ante la Corte de Justicia Europea sobre la aplicación de este reglamento. La corte consideró que Cordo-

²El fin de este reglamento era proteger una indicación tradicionalmente utilizada en estos dos países.

niu había registrado la marca gráfica de Gran Crémant de Cordoniu en España en 1924 y que la había utilizado tradicionalmente. A pesar de la oposición del Consejo y de lo establecido en el derecho europeo del alcance “general y abstracto” de los reglamentos, la sociedad Cordoniu pudo probar que éste le afectaba “individualmente” por lo que el TPI pudo resolver a su favor. Cordoniu ganó el fallo y pudo continuar fabricando el vino espumoso bajo la marca Gran Crémant.

Resulta interesante notar cómo la Corte de Justicia Europea abre sus puertas para conocer de casos individuales con referentes económicos. Sofrimport y Cordoniu tuvieron acceso a la justicia ya que se encontró una violación al derecho comunitario y en ambos casos los reglamentos afectaban “individualmente” a las sociedades. Sin embargo, en el caso de los temas ambientales, las puertas de la corte se cerraron herméticamente, como lo pudo constatar Marie-Thérèse Danielsson.

¿Hacia un cambio de fondo en las reglas y competencias del tribunal?

Ante estas dificultades para acceder a la justicia a nivel europeo, el abogado inglés Nicholas Forwood (futuro juez del tribunal), durante un congreso europeo en Barreaux ofreció otra alternativa a los ciudadanos. La cual consiste en que puedan pedir a un tribunal nacional dirija a la Corte de Justicia Europea las cuestiones sobre la legalidad de algún acto legislativo europeo. Sin embargo el procedimiento se vuelve más complicado y es débil.

De acuerdo con el juez británico este tipo de cuestiones debían resolverse, por lo que se necesitaba un cambio en la jurisprudencia de la Corte en la cual basa sus fallos. Hasta ese momento la Corte mantiene una jurisprudencia muy estricta. Únicamente las personas o sociedades que puedan probar que se encuentran en una situación totalmente particular pueden rebatir un reglamento general de instituciones comunitarias. Una condición muy difícil de cumplir de esta anomalía, es que entre más personas se vean afectadas por un reglamento de la Comisión o del Consejo, menores son las posibilidades de acceder a un con-

trol jurisdiccional. La jurisprudencia de la Corte es compleja e inestable y cada vez más se aparta de la evolución de la UE en un sentido más permisivo de los derechos de los estados y del desarrollo de los derechos fundamentales del hombre.

Los ciudadanos están siendo afectados y son víctimas de una denegación de justicia cuando no se puede comprobar que son afectados "individualmente", tampoco pueden presentarse ante los tribunales nacionales ya que los estados carecen de mecanismos que puedan dar soluciones a estas controversias.

La Corte ha reconocido que es necesario llevar a cabo modificaciones; y que solamente cambios en el tratado de la UE podrían permitir el acceso a los ciudadanos y personas morales a un juicio comunitario. Pero también estima que son los Estados miembros a quienes les corresponde reformar el sistema jurídico europeo. Considera que se puede contemplar el establecimiento de un sistema distinto de control de la legalidad de los actos comunitarios de alcance general.

Conclusión

¿El futuro tratado si entra en vigor cambiará las cosas? Los juristas responden de forma positiva a este cuestionamiento pero es más difícil determinar cómo.

En todo caso los cambios deben partir de un nuevo orden jerárquico propuesto. En lugar de las directivas y reglamentos actuales, habrá una ley marco y una ley europea. Así como una nueva acta reglamentaria que será un acta no legislativa de alcance general. El artículo 362 (III parte) del Tratado de la Constitución dispone que "toda persona física y moral puede presentar un recurso contra actos comunitarios o reglamentos que afecten o involucren directa o individualmente". De esta forma el particular podrá presentar su caso sin que tenga que comprobar que está involucrado individualmente. El tema está sobre la mesa y es de gran importancia abordarlo, sin embargo, el tribunal mismo no publicó nada que pueda informar a los ciudadanos sobre el mejoramiento de las condiciones de justicia.

Medio año de Hungría en la Unión Europea

545 620467

CONFORME A los índices estadísticos generalmente aceptados, el continente europeo tiene una superficie de 10 millones de kilómetros cuadrados. De este territorio, 93,000 kilómetros cuadrados corresponden al Estado húngaro. En el continente, se encuentran unos 50 países, con una población total de más de 700 millones de personas. El número de habitantes de Hungría es de 10 millones, mientras que en los países vecinos viven tres millones de húngaros, aproximadamente. Es decir, un 1.8-1.9 por ciento de la totalidad de los habitantes del continente son húngaros. Uno por ciento de la superficie, y casi 2 por ciento de la población. ¿Es mucho o poco?, ¿significa Hungría, y significan los húngaros, en general, algo en Europa y algo para Europa? Hungría se ubica entre los países medianos. No está entre los "grandes", pero tampoco es "pequeña". Tiene 12 votos y 24 escaños en el Consejo y en el Parlamento Europeo, respectivamente. Desde hace 1,100 años, Hungría y sus representantes forman parte íntegra de este continente y han contribuido con preciosos valores al enriquecimiento de Europa, pero al mismo tiempo no han quedado intactos: han recibido mucho, tanto de Europa como del mundo.

*Candidato a PhD, diplomático húngaro.

Los factores más importantes de la adhesión sin mayores dificultades

Hungría se convirtió en miembro pleno de la Unión Europea a partir del 1o. de mayo de 2004, junto con otros nueve países, en un proceso que se llevó a cabo sin mayores dificultades. En esto jugaron un papel preponderante los siguientes factores:

- El cambio de régimen político (1988-1990) representó una reorientación transatlántica con el apoyo de la mayoría de la sociedad húngara. Los acuerdos políticos surgidos en la mesa redonda nacional tripartita fueron formalmente votados por el Parlamento, consagrándose como leyes básicas que garantizaban las libertades individuales y políticas, así como el ejercicio de la libre empresa. A partir de la toma del poder del primer gobierno del cambio se propuso la retirada inmediata de las tropas soviéticas, y la disolución de los bloques económico y militar creados y mantenidos como símbolos de la dominación soviética. Los programas de cooperación cada vez más profunda con la OTAN culminaron en marzo de 1999 con la invitación a Hungría –junto con la República Checa y Polonia– a integrarse en la Alianza Atlántica.
- El cambio del sistema económico (1968-1998) en Hungría fue algo sustancialmente más largo que en el resto de Europa, se prolongó por tres décadas. Todavía dentro del socialismo, lo que quiere decir con limitaciones políticas obvias, pero a partir de 1968 se experimentaba un modelo llamado “el nuevo mecanismo económico”. Desde 1982, Hungría ingresó como miembro del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial, y desde entonces aparecieron a ritmo creciente las empresas mixtas con participación de capital extranjero. Con el cambio de régimen fue aprobada una serie de leyes que liberalizaron las relaciones económicas internacionales y empezaron a promover la privatización de la economía. Hoy en día más de 80 por ciento del capital social está en manos privadas y la econo-

CUADRO 1
¿CUÁNTOS DIJERON QUE SÍ EN LA REFERENDA?
(Porcentajes)

Eslovaquia	92	Polonia	77%
Lituania	90	Estonia	67%
Eslovenia	90	Letonia	67%
Hungría	84	Malta	54%
República Checa	77	Chipre	No hubo referendun

Fuente: Parlamento Europeo.

mía tiene todas las características de una economía de mercado.

- El Tratado de Cooperación Económica y Comercial fue concluido todavía con el gobierno del régimen anterior, siendo sustituido por el Tratado Europeo. Éste instrumentalizó la eliminación progresiva de los aranceles para los productos industriales, aseguró unas cuotas para las mercancías agropecuarias con aranceles moderados y abrió el mercado húngaro a ciertos servicios, incluyendo la banca y los servicios financieros. En consecuencia la Unión Europea se consolidó rápidamente como el primer socio económico de Hungría, contribuyendo en forma contundente a la reestructuración de su comercio exterior. El resultado es el peso preponderante de la UE, aproximadamente dos tercios del flujo comercial húngaro, lo que gracias al papel decisivo de las filiales transnacionales de la UE, también significa una estructura de mercancías muy competitiva.

- En 1994 el gobierno húngaro presentó la solicitud oficial de adhesión y fue segundo en esta línea entre los países que hoy son adherentes. Pasaron 10 años desde la apertura de las negociaciones y la clausura del proceso que culminó con la firma del Tratado de Adhesión el 16 de abril de 2003 en Atenas. Durante este tiempo Hungría cumplió con los requerimientos de la membresía y transformó su sistema de administración para que pudiera asimilar los retos

de la competencia del mercado único. El balance favorable del intercambio comercial entre Hungría y los 15 países de la UE indicaba que la economía nacional se había vuelto bastante competitiva a nivel regional. Y en este sentido hay que evaluar en forma positiva la novedad de los fondos de preadhesión bajo nombres y finalidades diferentes como PHARE, SAPARD, ISPA. Estos recursos fueron importantes para facilitar dinero con el fin de acelerar la preparación de los países candidatos.

- Hungría, desde el cambio de su sistema político y económico, era uno de los promotores de unas agrupaciones subregionales de cooperación económica y de concertación política. El ejemplo más evidente es el Área Centroeuropea de Libre Comercio (CEFTA) que llegó a agrupar a siete países de los que cinco son miembros de la UE desde mayo de 2004 y los dos restantes (Bulgaria, Rumanía) esperan serlo en 2007. Entre los foros de concertación política la Iniciativa Centroeuropea (CEI) tiene la mayor convocatoria. Surgida de una cooperación cuadrilateral (Hungría, Austria, Italia, y la ex Yugoslavia) hoy incluye a toda Europa central más Ucrania y Bielorrusia. Otros foros subregionales (Grupo de Visegrád- Hungría, Polonia, República Checa, Eslovaquia; cuadrilateral- Hungría, Italia, Eslovenia, Croacia, etcétera) tienen carácter de diálogo político, pero son también importantes por su papel de promover cooperación fronteriza y desarrollo conjunto de proyectos mayores de infraestructura. Con la ampliación todos estos marcos deben ser reanalizados y en el caso de que exista interés en mantenerlos, hay que ajustarlos a los compromisos comunitarios.

Las derogaciones transitorias más importantes otorgadas a Hungría

A partir de su ingreso en la UE, Hungría goza de muy pocas derogaciones transitorias que obtuvo durante las negociaciones que facilitan su plena integración.

CUADRO 2

LAS DEROGACIONES TRANSITORIAS MÁS IMPORTANTES OTORGADAS PARA HUNGRÍA

<i>Capítulo de acervo</i>		<i>Ámbito de la derogación transitoria</i>
3	Libre prestación de servicios	Protección de inversiones; nivel del capital de arranque de las asociaciones de crédito cooperativo
4	Libre circulación de capitales	Restricción de la adquisición de bienes inmuebles en Hungría; restricción de la compra de la tierra
6	Política de competencia	Mantenimiento de la ventaja fiscal de los grandes inversores; ventajas fiscales de las administraciones locales
7	Agricultura	Preparación de los mataderos; protección de las regiones vinícolas; normalización de las jaulas de las gallinas ponedoras
9	Transporte	Restricción de cabotaje; reglamentación de los vehículos de carga demasiado pesados; derogación referente a MÁV (Ferrocarriles Húngaros) y a MÁLÉV (línea aérea húngara)
10	Fiscalidad	Tipos del IVA reducidos en algunos sectores; tipos de IVA bajos para la pequeña y mediana empresa; impuestos especiales
22	Medio ambiente	Manejo de los desperdicios de embalajes; incineración de los desperdicios peligrosos; conducción de las aguas negras de los pueblos; emisión de contaminantes del aire por las grandes instalaciones de combustión
25	Unión aduanera	Exportación de aluminio crudo; exención del pago de tarifas aduaneras; manejo de zonas francas

Hungría ratificó la Constitución europea

El Parlamento de Hungría ratificó el 20 de diciembre de 2004, por amplia mayoría, el tratado de la Constitución de la Unión Europea (UE), con el apoyo de 304 de los 385 diputados que componen el parlamento unicameral húngaro; frente a nueve votos en contra, ocho que se abstuvieron y 64 que no estuvieron presentes en la votación. El pasado mes de noviembre, Lituania, otro de los 10 nuevos miembros de la UE, se convirtió en el primer país en ratificar a nivel nacional la Carta Magna tras una votación en el Parlamento.

La Constitución europea fue firmada el pasado 29 de octubre en el capitolio de Roma por los líderes de los 25 países miembros.

Hungría participó activamente en el trabajo de la Convención así como en el de la Conferencia Intergubernamental de 2003-2004. Estuvo de acuerdo en definir los más importantes derechos y obligaciones de los miembros en el Tratado de la Constitución, determinar con claridad las competencias que los Estados miembros confieren a la Unión Europea, fortalecer el papel de los parlamentos nacionales y afianzar los derechos humanos fundamentales. Alentó todas las ideas que sirvieran a la consolidación del carácter democrático de la integración y al perfeccionamiento de la organización de las actividades de las instituciones comunitarias y a su transparencia. Durante las negociaciones, Hungría tuvo iniciativas en varios asuntos. Por ejemplo, la nítida definición de los derechos de las minorías nacionales se debe a una proposición húngara. Junto a otros países, tomó la posición de que la llamada cooperación reforzada, que en ciertos ámbitos asegura el avance acelerado de un grupo reducido de Estados miembros, estuviera más abierta, que tuviera un carácter más receptivo. De este modo, la cooperación más intensa dentro de un grupo de Estados miembros podrá estar en conformidad con los objetivos comunitarios y no resultará en la formación de grupos aislados dentro de la integración. En caso contrario, la diferenciación en el seno de la integración podría ser causa de la aparición de nuevas fronteras y la conservación de diferentes niveles de desarrollo.

Cuestiones internas con relevancia comunitaria

El ingreso de Hungría a la UE no representó una popularidad gratuita a los partidos de la coalición gobernante. Eso se pudo observar durante las elecciones al Parlamento Europeo llevadas a cabo por primera vez en Hungría a los pocos días de haber entrado a la Unión. Como en la mayoría de los miembros, la participación fue muy modesta, apenas llegó a sufragar el 38.5 por ciento de los 8 millones de ciudadanos húngaros con derecho a voto. Al mismo tiempo, la coalición gobernante (nueve escaños de los 24) no sufrió una derrota tan fuerte como en otros países.

CUADRO 3
RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DEL
PARLAMENTO EUROPEO EN HUNGRÍA
13 DE JUNIO DE 2004

<i>Partidos con lista Nacional</i>	<i>Ganadores votos recibidos</i>	<i>porcentaje</i>	<i>escaños</i>
FIDESZ – Alianza Cívica Húngara	1'457,750	47.40	12
MSZP – Partido Socialista Húngaro	1'054,921	34.30	9
SZDSZ – Alianza de Demócratas Libres	237,908	7.74	2
MDF – Foro Democrático Húngaro	164,025	5.33	1
Partido de la Verdad y Vida Húngaras	72,203	2.35	(Lista debajo del 5%)
Partido de los Trabajadores	56,221	1.83	(Lista debajo de 5%)
Alianza Nacional Húngara	20,226	0.66	(Lista debajo de 5%)
Partido Social Demócrata	12,196	0.40	(Lista debajo de 5%)

Fuente: http://www.valasztas.hu/ep2004/04/en/10/10_0.html

A pesar de los resultados aceptables se inició una crisis política dentro del Partido Socialista Húngaro debido a la decisión del Primer Ministro Péter Medgyessy de reorganizar el gabinete ministerial en agosto de 2004. La oposición interna del PSH aprovechó la resistencia de SZDSZ, miembro minoritario de la coalición, para cambiar al Primer Ministro a medio camino de las elecciones parlamentarias. Detrás de la moción se encontraba una gradual disminución de la popularidad del gobierno con la amenaza de perder las próximas elecciones en 2006. La crisis de gabinete fue la primera desde 1990 y se pudo resolver con base en la coalición y dentro del marco de la Constitución. El PSH propuso como Primer Ministro a Ferenc Gyurcsány, quien recibió el apoyo mayoritario del parlamento húngaro. Junto con esto se adelantaron las elecciones al puesto de presidente del PSH porque László Kovács fue nombrado para ser miembro de la nueva Comisión Europea.

El nuevo gobierno húngaro tenía que enfrentar un referéndum iniciado por la Organización Mundial de Húngaros, una ONG apoyada por la oposición política liderada por el ex Primer Ministro Víctor Orbán, respecto a la doble nacionalidad para los húngaros que viven fuera del país. Como es bien conocido, Hungría perdió dos terceras partes de su territorio nacional a consecuencia del Tratado de Versalles de la Primera Guerra Mundial, y en la actualidad viven alrededor de tres millones de húngaros en los países vecinos. El gobierno estaba en contra de otorgar la doble nacionalidad a los descendientes húngaros porque considera que esto podría iniciar una migración fuerte hacia Hungría en vez de apoyarles a prosperar en su tierra natal.

CUADRO 4
REFERÉNDUM NACIONAL SOBRE LA DOBLE
NACIONALIDAD EN HUNGRÍA
(5 de diciembre de 2004)

Ciudadanos húngaros	
con derecho a voto	8'026,067
Votaron	3'017,739
Votos válidos	2'949,849
Votos a favor	1'521,271
Votos en contra	1'428,578
Resultado	El referéndum no es válido

Fuente: <http://valtor.valasztas.hu/valtor/jsp/index.jsp>

En 2004 el gobierno húngaro tuvo un año complicado pero relativamente exitoso en lo económico. El desarrollo del PIB alcanzó el 4 por ciento, o sea el doble de la zona del euro, con déficit comercial (poco más de 4,000 millones de euros) y déficit del presupuesto que alcanzó el 5.5 por ciento del PIB. La inflación subió a 6.8 por ciento mientras la moneda nacional, el forint, se conservó fuerte frente al euro y el dólar. Para corregir los problemas el gobierno presentó la versión revisada del Programa de la Convergencia (14 de diciembre, 2004, <http://www.pm.gov.hu/web/home.nsf/frames/english>) a la Comisión Europea. Según

la cifras, el comercio exterior volvió a dinamizar la economía con un aumento de 10 por ciento tanto en exportación como en importación.

Bibliografía

Cuestiones estratégicas de nuestra adhesión a la UE (en húngaro), Budapest, Integrációs Stratégiai Munkacsoport, 1997.

El Programa Nacional de la recepción del Acquis Communautaire de la UE (en húngaro), t. I-II. Budapest, 1999.

"Hungria y España ante los retos de la cooperación en la Europa unida del siglo XXI", *Revista de estudios europeos*, núm. 35, Madrid, septiembre-diciembre de 2003.

INOTAI, András, *Tareas y retos específicos de la ampliación "oriental" de la Unión Europea*, http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=64&lengua=es

KENDE, Tamás (ed.), *Política y derecho público europeo*, Budapest, Osiris Kiadó, 1998.

SZILAGYI, István, *Hungría y la Unión Europea* http://www.uclm.es/lamusa/ver_articulo.asp?articulo=65&lengua=es
http://www.valasztas.hu/ep2004/04/en/10/10_0.html

Dinamarca y la Constitución europea

EL 2004 FUE un año emocionante para Bruselas. La expansión de la Unión Europea (UE) con la entrada de 10 nuevos miembros; las elecciones del Parlamento Europeo; las negociaciones con mira a la futura entrada de Turquía; y, nada menos que la firma de una Constitución para Europa.

El tratado por el que se instituye una Constitución para Europa fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y deroga los tratados anteriores. Ésta, entrará en vigor una vez que los 25 países miembros hayan ratificado su firma.¹ El requisito de unanimidad le da fuerza y legitimidad y, a la vez, aumenta el riesgo de que la carta magna se venga abajo.

El 2005 será un año del pueblo. El proceso de ratificación del nuevo tratado de Roma tendrá lugar, en ciertos países, en el Parlamento nacional² y, en otros, mediante un referéndum. Son más de 10 los países que han anunciado que sostendrían un referéndum, entre ellos España,³ Francia,⁴ Reino Unido, Portugal, Irlanda, Países Bajos, Bélgica y Dinamarca.

Los próximos acontecimientos decidirán el curso del proceso de integración europea que comenzó el siglo pasado. Ésta es una de las razones por las cuales la Constitución de Roma cobra

¹ Fecha límite para la ratificación es el 1o. de noviembre de 2006.

² Los parlamentos de Lituania (11 noviembre de 2004) y Hungría (20 diciembre de 2004) han ratificado la Constitución europea.

³ Se llevó a cabo el 20 de febrero 2005.

⁴ Chirac ha anunciado que el referéndum tendrá lugar antes del verano de 2005.

gran interés en el escenario internacional. Analizar la respuesta a ésta por parte de Dinamarca, uno de los países más cautelosos hacia la integración, es la intención del presente artículo.

Dinamarca, cautelosa y democrática

Dinamarca es una democracia representativa y su tradición democrática está fuertemente arraigada en sus ciudadanos,⁵ en su política interna y exterior. Mediante referéndum es que ha definido y expresado su cautela sobre algunas de las decisiones más importantes con respecto a la UE.⁶

Es uno de los “pequeños” países preocupados por ceder su soberanía a una entidad supranacional, que ha insistido en que “los grandes y pequeños países sean tratados de la misma manera”⁷ y que se ha rehusado a modificar lo que en Dinamarca funciona, tan sólo para integrarse más a Europa. De esta manera, Dinamarca se ha detenido a observar cautelosamente los resultados antes de comprometerse a un grado mayor de integración.

Los vikingos daneses, como buenos “escandinavos contreristas”⁸ mantienen una relación especial con la Unión Europea. Copenhague obtuvo cuatro excepciones al tratado de Maastricht en materia de defensa común, moneda única, cooperación judicial y ciudadanía europea.⁹

Con respecto a la Unión Económica Monetaria (UEM), a pesar de que Dinamarca no forma parte de ésta y defiende su moneda, la corona danesa está anclada al euro dentro de una banda de flotación que restringe su variación con respecto al euro. De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las desventa-

⁵De acuerdo con un estudio realizado en 28 países, los niños daneses muestran un alto conocimiento en educación política y valores democráticos, véase <http://www.psyko-web.dk/fakta/ungdom.htm>

⁶En 1972 sobre la membresía a la Comunidad Europea; en 1986 sobre el Acto Único Europeo; en 1992 sobre el Tratado de Maastricht; en 1993 sobre las derogaciones al Tratado de Maastricht; en 1998 sobre el Tratado de Amsterdam; y en 2000 sobre la Unión Monetaria.

⁷Anders Fogh Rasmussen en conferencia de prensa del 27 mayo 2003 en Copenhague anuncia que se llevará a cabo un referéndum para decidir si se adopta o no la Constitución Europea. Véase www.stm.dk

⁸*The Economist*, 21 agosto de 2003, “Sweden, Denmark and the European Union”.

⁹Dinamarca insistió en que la ciudadanía de la Unión es suplementaria a la ciudadanía nacional, por eso es conocida como la excepción “superficial”.

jas de no pertenecer a la UEM serán mayores en el futuro, ya que Dinamarca no podrá participar en la toma de decisiones. Quedando fuera así de la “especial” esfera de influencia que ha gozado hasta ahora. Resulta pertinente tomar en cuenta que casi el 70 por ciento de las exportaciones danesas se dirige a países de la UE, así como el papel del euro en el turismo hacia y desde Dinamarca.¹⁰

En términos de la defensa común, Dinamarca no ha participado en acciones de la UE, pero sí en acciones de la ONU en el mismo escenario.¹¹ Lo cual muestra que la derogación se debe a razones de forma y no de fondo. La Constitución europea contempla expandir la cooperación en materia de seguridad y defensa. Bajo el supuesto de que Dinamarca fuera víctima de un ataque terrorista, el resto de las naciones europeas no estarían obligadas a prestar su ayuda.¹²

La población danesa, mediante referéndum, ha decidido el grado de integración a la Unión Europea y, de igual forma, decidirá si se adhiere o no a la Constitución Europea. A pesar de que el tratado deroga el acuerdo relativo a la adhesión de Dinamarca,¹³ mediante el “Protocolo sobre la posición de Dinamarca”¹⁴ se abre un espacio para la negociación. La posición de negociación danesa para alcanzar un acuerdo especial posteriormente, como sucedió en Maastricht, es aún mejor.

*Necesitamos un tratado ambicioso, aceptable para todos,
que provea un marco efectivo para la Europa
ampliada en los años por venir.*¹⁵

ANDERS FOGH RASMUSSEN

Una de las prioridades centrales del gobierno danés durante las negociaciones del Tratado de Roma fue que las derogaciones da-

¹⁰ Véase página oficial de estadísticas nacionales, <http://www.dst.dk>

¹¹ Tal fue el caso en Yugoslavia.

¹² Aunque estarían obligadas por la Carta de las Naciones Unidas.

¹³ Véase 4a. parte del tratado, artículo 437.2a).

¹⁴ Texto del protocolo:

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/da/oj/2004/c_310/c_31020041216da03560360.pdf

¹⁵ Anders Fogh Rasmussen, conferencia en La Haya, 20 enero 2004 véase http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/speech/sp200104_3_en.pdf

neas tuvieran cabida después del tratado, y lo consiguió. Tras la entrada en vigor de la Constitución Europea, Dinamarca podrá renegociar las derogaciones, siempre y cuando los cambios se aprueben mediante un referéndum. Adicionalmente, mejoraría su posición ya que por medio del "opt-in"¹⁶ decidirá su participación caso por caso en determinada materia. Esta situación ejerce de manera positiva presión sobre Dinamarca, invita a dar el sí, y acrecenta las desventajas del *no*.

La fecha en que se lleve a cabo el referéndum, la cual es decisión unilateral del Primer Ministro Anders Fogh Rasmussen, se desconoce aún. Si se toma en cuenta la apretada agenda con las próximas elecciones parlamentarias a principios de febrero 2005,¹⁷ y las elecciones de las autoridades locales en noviembre del mismo año, probablemente el referéndum tenga lugar hasta 2006. Sin embargo, algunos miembros del Parlamento han manifestado que éste debería ser lo antes posible, al menos, antes que los británicos.¹⁸

Vientos de cambio en los partidos políticos

Todo parece indicar que los vientos de cambio soplan a favor de Rasmussen. No sólo los partidos del bloque gobernante –Venstre y Det Konservative Folkeparti– apoyan una política en favor de la UE, sino que partidos como el Socialistisk Folkeparti (Partido Socialista del Pueblo) del ala izquierda, que tradicionalmente se había opuesto a un acercamiento a la UE, ha anunciado su apoyo a la Constitución Europea.¹⁹ Este cambio de dirección en la élite política ha fortalecido al gobierno y a la política danesa en general.

Trascendental fue el acuerdo político²⁰ en el Folketinget (parlamento danés) al que llegaron los partidos en Dinamarca a finales

¹⁶ Las mismas condiciones que gozan Irlanda y el Reino Unido.

¹⁷ Las elecciones tendrán lugar el 8 de febrero de 2005. De acuerdo con las encuestas, el 75 por ciento de los daneses confían en que no haya un cambio en el gobierno actual, noticiero danés TV2, 18 enero 2004.

¹⁸ *Politikken*, 12 de enero de 2005, "EU-parlament sparker afstemningsræs i gang".

¹⁹ *Børsen*, "SF siger ja til forfatningstraktat", 21 de diciembre 2004 <http://www.borsen.dk>

²⁰ Acuerdo político sobre una Europa ampliada "Bred Politisk Aftale om Danmark i Det Udvidede EU", <http://www.um.dk>

del 2004. En éste, los partidos que gobiernan –Venstre y Det Konservative Folkeparti–, junto con Socialdemokraterne, Socialistisk Folkeparti y Det Radikale Venstre asumen una postura común con respecto a la Europa ampliada y a su Constitución. Los partidos acordaron que el Tratado de Roma “asegura que la Europa ampliada funcione de manera más efectiva” y que “es la base para que Dinamarca juegue un rol más activo y constructivo en la UE”.²¹

Los partidos que continúan en contra de la Constitución Europea son el Dansk Folkeparti, Kristendemokraterne y Enhedslisten que son una minoría²² en el Folketinget.

Cambio de opinión del pueblo danés

La voluntad del pueblo danés se ha visto reflejada en distintas consultas populares y ha resultado en la posición especial que goza Dinamarca dentro de la UE. Sin embargo, cabe preguntarse si los intereses de los daneses han cambiado desde el último referéndum.

De acuerdo con la encuesta realizada por la Comisión Europea en 2003, los daneses son la población europea más satisfecha con la manera en que la democracia funciona en su país. La población danesa confía altamente en sus instituciones y autoridades.²³

Con respecto a la UE, el 80 por ciento de los daneses consideran al Parlamento Europeo el órgano más importante de la Unión. Asimismo, el 90 por ciento asigna un gran peso a los temas de medio ambiente y la paz y seguridad europeas, como prioridades de la UE.

Con respecto a las derogaciones al tratado de Maastricht –unión monetaria, defensa, cooperación judicial y ciudadanía europea– la encuesta muestra cambios en la opinión danesa en favor

²¹Traducción libre del autor, texto del acuerdo político con respecto a Dinamarca y a una Unión Europea extendida, 2 de noviembre de 2004, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/ED361442-6F36-4AB6-BA8E-CCE162974CCD/0/Politiskafale.pdf>

²²En las elecciones parlamentarias de 2001, el Dansk Folkeparti, Kristendemokraterne y Enhedslisten obtuvieron 22, 4 y 4 asientos respectivamente, de un total de 175, véase página del parlamento: <http://www.ft.dk>

²³Encuesta número 59.1 por *Eurobarometer* para la Comisión Europea, del 18 marzo al 30 abril de 2003. <http://www.gesis.org/en/data%5Fservice/eurobarometer/standard-%5Feb%5Fprofiles/data/eb%5F59%5F1.htm>

de una mayor integración. Dinamarca es el tercer país donde más rápidamente se ha desarrollado la integración europea.²⁴

La encuesta muestra que la mayoría de la población opina que las decisiones sobre ayuda humanitaria, apoyo a la investigación y protección del medio ambiente y cooperación judicial deben ser tomadas de manera conjunta entre los miembros de la UE. La mayoría, más del 75 por ciento, está a favor de políticas conjuntas en términos de seguridad, defensa y política exterior.

Con respecto al euro, Dinamarca es el único país fuera de la UEM donde la mitad de la población está a favor de adoptar el euro: 50 por ciento a favor y 44 por ciento en contra.²⁵

Sin embargo, se observa aún escepticismo con respecto a la Constitución. Mientras que en 2003 el 43 por ciento de la población opinaba que debería existir una Constitución Europea (37 por ciento en contra); en julio de 2004, el 41 por ciento se manifestó en contra del principio de una Constitución Europea (37 por ciento a favor).²⁶

La Constitución Europea desde una óptica danesa

Habiendo considerado los intereses del pueblo danés, cabe analizar si la Constitución Europea es compatible con estos intereses. ¿Es acaso muy ambiciosa o es razonable para su tiempo?

Se tratarán únicamente los puntos de interés.²⁷ El tratado está compuesto por un preámbulo y cuatro partes. La primera describe los principios, valores, objetivos y competencias de la UE. Dinamarca comparte plenamente los valores ("los derechos inviolables e inalienables de la persona humana, la democracia, la igualdad, la libertad y el Estado de Derecho")²⁸ y objetivos estipulados.

²⁴ *Idem*, p. 129. Luego de Irlanda y Luxemburgo.

²⁵ *Eurobarometer* primavera 2004, Joint Full report of Eurobarometer 61 and CC Eurobarometer 2004, 1o. de julio 2004. http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/e-b/eb61/en.pdf, página B 58.

²⁶ *Idem*, página B 77.

²⁷ Con base en el informe elaborado por el Ministerio de Relaciones Exteriores danés para el Folketinget sobre el Tratado para la Constitución de Europa, noviembre de 2004 <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/B2917FFD-3F2E-4ECF-820C-F584DA-387150/0/041122RedegoerelseTilFolketingetOmForfatningstraktaten.pdf>

²⁸ Traktat om en forfatning for Europa. Den Europæiske Unions Tidende, <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/JOHtml.do?uri=OJ:C:2004:310:SOM:DA:HTML>

El nuevo tratado extiende los poderes de la Unión en nuevas áreas, como la procuración de justicia, la inmigración y la política exterior. La política migratoria es uno de los puntos divergentes. Rasmussen ha anunciado en su campaña electoral la continuación de la estricta política migratoria, con la cual difiere de la Unión. En el área de la cooperación penal y judicial, Dinamarca coincide ya con la política de la Unión.

El tratado es ambicioso en términos democráticos y en una mayor apertura en la cooperación europea. Asimismo, le otorga un mayor poder legislativo al Parlamento Europeo, institución a la que los daneses dan más importancia. Con el mismo tono democrático, por primera vez, incluye la opción de salida de la Unión Europea.

La segunda parte consta de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, en la cual no se percibe cambio alguno. La tercera parte trata de las reglas específicas y las funciones de los órganos de la Unión. La diferencia esencial con el tratado anterior es que la UE, en un mayor número de áreas, tomará decisiones por mayoría calificada,²⁹ en lugar de por unanimidad, siendo más expedita. La cuarta parte contiene las disposiciones generales y entrada en vigor.

Europa a la espera

Resulta interesante observar que en los cambios de postura de algunos partidos políticos, en Dinamarca no están solos. Sino que se observan movimientos similares en el resto de Europa. Los partidos de centro/derecha-izquierda y verdes están a favor de la Constitución para Europa, y los partidos de extrema derecha e izquierda le dan la espalda a ésta. Es mayor el número de partidos que señalan las desventajas del *no*.³⁰ Los partidos socialdemócratas europeos buscan establecer una red común para explicar y evitar que se utilicen prejuicios o mitos como argumentos en contra de la Constitución Europea.³¹

²⁹ *Ibidem*, art. III-179.4: "mínimo del 55 por ciento de los demás miembros del consejo que represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65 por ciento de la población de los Estados miembros participantes".

³⁰ *The Economist*, 21 de agosto de 2003. "Sweden, Denmark and the European Union."

³¹ DR Nyheder, 12 de enero de 2005 "Europarlamentet har sagt ja til EU-forfatningen".

Europa es "un lugar aburrido" comentó Giscard d'Estaing,³² refiriéndose al largo proceso de negociación del tratado. Se necesitará paciencia para esperar la respuesta de los estados miembros. Las primeras referenda serán en España y, al parecer, Francia.

En tanto, el Parlamento Europeo ha endosado la Constitución Europea.³³ A pesar de que este resultado carece del valor jurídico, muestra el sentir de los representantes europeos y políticamente tiene un gran peso en el proceso de ratificación. La palmada en la espalda por parte de Estrasburgo tendrá suficiente influencia en las próximas votaciones populares.

Los escépticos hacia la UE continúan con su campaña del *no*, temiendo que la Constitución sea el preámbulo de un super Estado europeo y signifique una mayor pérdida de soberanía para las naciones.³⁴ Asimismo, demandan referenda transparentes y un debate balanceado.³⁵ Sin embargo, es mediante el ejercicio de su soberanía que se ha dado la integración. "La UE³⁶ cuenta con los poderes, que nosotros –los países miembros– le damos a la UE." Son los Estados miembros quienes soberanamente deciden cuáles competencias serán cedidas a la unión.

En el Reino Unido ha habido un gran interés público y reacción en contra de la Constitución.³⁷ Según una encuesta realizada a 105 de los líderes empresariales británicos, el 60 por ciento de la cúpula empresarial se manifiesta en contra de la Constitución europea.³⁸ Lo anterior podría indicar dificultades para que Tony Blair consiga el sí de la población.

³²Ex presidente de Francia y presidente de la convención para la redacción de la Constitución, BBC News: <http://news.bbc.co.uk/go/pr/fr/-/1/hi/world/europe/2943418.stm> 28 de mayo de 2003.

³³La votación se llevó a cabo el 12 enero 2005 con 500 votos a favor, 137 en contra y 40 abstenciones.

³⁴Opositores a la UE del Reino Unido y de Dinamarca argumentan que la Constitución usurpa el poder de las democracias nacionales, DR Nyheder, 12 de enero de 2005 "Europarlamentet har sagt ja til EU-forfatningen".

³⁵*La Campaña Europea del No (European No Campaign)*, véase <http://www.european-nocampaign.com>

³⁶"Fra Rom til Rom" Udenrigsministerens "Synspunkt" I *Søndagsavisen*, 4 de noviembre de 2004.

³⁷BBC News, 28 de mayo de 2003, "Denmark to vote on EU constitution".

³⁸DR Nyheder, 11 de enero de 2005, "Britisk erhvervsliv mod EU-forfatning".

La Constitución Europea en perspectiva

Es imposible predecir el futuro. Sin embargo, los cambios internos observados en Dinamarca, y el ambiente europeo en general con el reacomodo de posiciones políticas, insinúan que el “destino común”³⁹ para Europa será una realidad.

Existen algunas interrogantes, por ejemplo, sobre las consecuencias en el supuesto caso de un voto en contra. La población de los países europeos deberá considerar las implicaciones del *no*, tanto para el país que vota en contra, como para el resto de la Unión. ¿Continuaría acaso el proceso de democratización en la UE, a pesar del *no*?, ¿o habrá un estancamiento en el camino hacia una democracia federal?, ¿o la redefinición del mismo?, ¿dependerá de cuál sea el país que diga *no*?

Dinamarca ha tenido el tiempo para evaluar los puntos sensibles en su relación con la UE. Ahora que “estamos de acuerdo en cuanto a las reglas del juego, es tiempo de integrarnos al juego”.⁴⁰ Aparentemente, Dinamarca negociará un menor número de puntos divergentes. Todo apunta a que los jugadores daneses entrarán de manera definitiva a la integración.

Si la Constitución Europea entra en vigor, se enviaría la señal al mundo de una Europa más unida, más fuerte, más democrática y más efectiva. Una Europa dinámica que crece y se adapta a su entorno y asume su responsabilidad hacia el mundo del futuro.

³⁹*op. cit* (xxviii), Preámbulo.

⁴⁰ Respuesta del ministro de relaciones exteriores Per Stig Møller al Folketinget con respecto al acuerdo político sobre una Europa ampliada. 12 de enero de 2005, <http://www.um.dk/da/servicemenu/Nyheder/ForsideNyheder/UdenrigsministerPerStigMoellersBesvarelseAfForespoergselsdebatIFolketingetOmDenPolitiskeAftale.htm>

Aclaraciones sobre un país mal entendido, los Países Bajos*

845 620470

¿QUÉ PASA en el reino de los Países Bajos? Se creía que los neerlandeses eran demócratas, ejemplares, pacifistas convencidos, progresistas, individualistas y cosmopolitas. Sin olvidar, por supuesto, su legendaria historia, la simplicidad tan realista de su pintura o la perfección de su ingeniería colectiva, que de un poder a otro, supo vencer los asaltos del mar como los enredos de la economía.

Pero ahora una publicación en la prestigiosa revista de *Gids*, verdadero lugar de memoria del liberalismo neerlandés, apoyada por el ministerio neerlandés de relaciones exteriores con motivo de la presidencia neerlandesa de la Unión Europea, muestra todo el gran mito *batavo*. Un número impresionante de 27 autores, junto con historiadores, políticos, escritores, expertos e intelectuales encienden la hoguera de este extraordinario auto de fe de creencias colectivas.

¿El individualismo y el anticonformismo? Apariencias engañosas cubriendo los poderosos reflejos pequeño burgueses (H-J. Schoo). ¿La democracia? Estrictamente controlada por la "partidocracia" que no concuerda con la idea de consultar directamente al pueblo (Boris van der Ham). ¿El progresismo? Merece una revisión seria, tanto del punto de vista político dominado por la coalición, con una composición muy razonable de los socialde-

* Este artículo se publicó en la revista trimestral *Septentrion* (artes, letras y cultura de Flandes y los Países Bajos) y fue traducido por Stephan Sberro gracias a la amable autorización de la redacción de esta revista.

mócratas y de los cristianodemócratas (René Boomkens). Desde el punto de vista político, la emancipación de las mujeres y de los homosexuales dista mucho de estar acabada y se ve amenazada por el fundamentalismo islámico (Hedy d'Ancona, Gert Hekma). ¿El anticolonialismo y la sociedad multicultural? Un cambio paradójico al uso de los *Baby Boomers* de la apreciada "política ética" de la edad de oro del imperialismo (Henri Beunders). ¿El pacifismo? Una actitud históricamente más pragmática que en un principio, que no impidió a los neerlandeses estar en guerra con prácticamente todos los países de Europa, ni haber reprimido a los indígenas de Indonesia (Henk Wesseling). Aun el mito de la limpieza neerlandesa no se resiste al examen de Adriaan van Dis, como no se resiste al mito de la lucha heroica contra las aguas, la fábula sarcástica de Matthijs van Boxsel. En cuanto al carácter "excepcional" de la pintura del Siglo de Oro que titubea bajo la carga erudita y convincente de Gary Schwartz, cuya contribución, nutrida de las últimas conclusiones de la historia del arte, debería de ahora en adelante servir de introducción a cualquier evocación de este inevitable tema.

Los Países Bajos podrían haber sido el país malentendido (*misverstand Nederland*).

La mayoría de las críticas y revisiones no son nuevas. Los neerlandeses practican con gusto el autodesprecio, sobre todo en la "república de Ámsterdam" como lo recuerda Abram de Swaan. Pero nunca ante el extranjero de paso, quien tiene más seguido derecho a una lección sobre el "modelo *polder*" de virtud internacional y armonía social. Para oír una versión menos realista de los neerlandeses, hace falta adoptar la barrera más grande de este país: su idioma.

La autocrítica no es general: Maarten van Rossem, acostumbrado a jugar a contracorriente, denuncia el catastrofismo de moda. Algunos mitos como la débil definición de la identidad nacional neerlandesa subsisten (Willem Otterspeer) y algunos tabúes como el papel del aparato estatal en decadencia permanecen, igual que en la Europa occidental de los judíos neerlandeses durante la guerra. Se podrá también lamentar que no se haya dado la palabra a los "nuevos neerlandeses", llegados de otra parte. Las ideas sobre esta cuestión de un Haid Bouazza, de un Fouad Laraoui o

de un Abdelkader Benali habrían sido refrescantes. Con la excepción del estadounidense Gary Schwartz, quedamos un poco entre nosotros (*onderonsje*).

Pero no podemos negar nuestro placer ante el tono alegre y juguetón de esta recolección. Regocijémonos del gusto manifestado por varios autores para la paradoja poco característica del *habitus* intelectual neerlandés. Y no disimulemos nuestra admiración ante este examen lúcido de sí mismo. ¿Tradición reformada de la confesión pública de los pecados?, ¿regreso en fuerza del espíritu provocador de los años sesenta? Se trata probablemente del efecto de la triple ruptura de estos últimos años que no pasó desapercibida en el extranjero: errores económicos del *poldermodel*, sacudida moral debida a la tragedia de Srebrenica y la crisis sociopolítica simbolizada por el episodio de Pim Fortuyn. Epifenómeno en cuanto a la política cotidiana quizás, pero ruptura profunda en la (buena) conciencia nacional. Este pequeño libro es el mejor testimonio de esto.

Paradoja tras paradoja, de esta autocrítica honesta y talentosa, de esta renuncia de buen corazón a los viejos clichés tan gratificantes, los Países Bajos salen finalmente engrandecidos. ¿No era un poco el objetivo de la iniciativa?

SEGUNDA PARTE

COHESIÓN SOCIAL: NUEVO EJE
DE LA RELACIÓN ESTRATÉGICA
EUROPA-AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

La cohesión social: nuevo tema de la agenda bilateral Europa/América Latina: problemas conceptuales y prácticos

545 620471

ESTE BREVE ensayo plantea una serie de interrogantes con el fin de ayudar a conformar una agenda para que los académicos, en estrecha relación con el resto de la sociedad civil, participen en la creación de un diálogo social trasatlántico. Y también para que el sector académico pueda contribuir al mejoramiento de la cohesión social, utilizando sus propios instrumentos, pero no desde una torre de marfil.

Cuando el comisario de Relaciones Exteriores de la UE, Chris Patten, lanzó la idea de la cohesión social como uno de los temas centrales de la Comisión Europea para la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe-Unión Europea (ALCUE), que se celebraría en Guadalajara en mayo de 2004, despertó desconfianza y preocupación. No obstante, dada la importancia estratégica de la Comisión Europea en la relación bilateral, se sabía que era imposible eludir el tema.

Nadie puede negar que el problema de la mala distribución del ingreso es agudo en América Latina, el continente más desigual del mundo. A pesar de la liberalización económica y del regreso de un débil crecimiento económico, el número de personas que viven en la pobreza en América Latina y el

* Codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea en el ITAM. Catedrático Jean Monnet.

Caribe nunca fue tan elevado.* La exclusión y la falta de acceso a los servicios básicos, principalmente en salud y en educación, son un obstáculo fundamental para el desarrollo de la región. Esto, a su vez, se traduce en problemas de inseguridad y gobernabilidad que, poco a poco, van vulnerando los tenues progresos que han alcanzado algunos países latinoamericanos. Sin embargo, a pesar de la conciencia que se tiene sobre estos problemas por parte de los latinoamericanos, la idea de discutir la cohesión social causó fuertes reticencias en varias capitales de América Latina. Esto se explica por varios fenómenos:

En primer lugar, existe un temor difuso sobre la imposición europea de una cláusula social del tipo de la cláusula democrática que, además de un problema potencial, recalcaría cierto paternalismo europeo.

En segundo lugar, los latinoamericanos no quieren ser acusados de ineficaces o poco sensibles, mientras una parte del fracaso de las políticas sociales se puede achacar a los lineamientos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

En tercer lugar, México quería evitar los debates generales y las declaraciones abstractas. La Comisión Europea también había manifestado este deseo cuando propuso que los debates se concentraran en el tema de la cohesión social. En los trabajos preparatorios, las delegaciones latinoamericanas propusieron un debate acerca de un compromiso financiero. A fin de que los debates no se enfocaran demasiado en el tema de la cohesión social, los latinoamericanos también propusieron el tema del multilateralismo. De manera paralela, hubo un acuerdo tácito respecto a que la cuestión de la integración regional continuaba estando presente en todos los temas del diálogo Europa-América Latina y el Caribe.

* Véase CELARE, "Antecedentes y resultados de la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe", documento elaborado para el seminario "Balance y perspectivas de la III Cumbre ALCUE: propuestas de acción sobre los consensos de Guadalajara", Santiago de Chile, CEPAL, 25 y 26 octubre de 2004.

El cuarto obstáculo: ¿de qué estamos hablando con la cohesión social?

Existe un cuarto obstáculo para que el tema de la cohesión social permita una cooperación provechosa entre Europa y América Latina: el problema de su definición conceptual y de la armonización de esta definición, primero dentro de cada bloque, y luego entre las dos (o tres con el Caribe) regiones. Una etapa ya ha sido superada: Europa tiene una definición de la cohesión social, contenida en particular en la Carta social, aunque todos los obstáculos teóricos y políticos todavía no han sido superados. Recordemos que la idea de esta carta se remonta a 1992, cuando Jacques Delors retomó una de las frustraciones de los sindicatos. Pero hubo que esperar hasta 1997 para que se incorporara a los tratados europeos. La definición sigue siendo muy general, pero brinda una base jurídica para la edificación de una verdadera política social europea. También debe destacarse que existen instituciones comunes que abordan la cuestión de la cohesión social, como el Comité Económico y Social y, sobre todo, la dirección general y el comisario de Asuntos Sociales de la Comisión Europea.

América Latina carece de instituciones y de definiciones reconocidas. Esto no significa que el trabajo nunca haya sido hecho. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en particular, tiene un trabajo de reflexión sobre estas cuestiones que abarca ya varios años. Sin embargo, el trabajo de instituciones como ésta es meramente propositivo, y de nuevo caemos en el problema de la ausencia de integración en América Latina y de la asimetría que existe cuando se negocia con Europa.

Otra vez regresamos al carácter central del tema de la integración regional en el diálogo entre ambas regiones. La labor principal se tiene que hacer abordado este tema. La Unión Europea tiene una amplia experiencia en el tema; experiencia que sin duda debe adoptarse a las realidades latinoamericanas. Más aún en el sector social, en tanto que Europa la pionera y la única región que hoy en día lo incluye en su programa de integración. Por supuesto que después habrá que armonizar las

definiciones y las políticas sociales latinoamericanas con las que existen en Europa, y ver si los problemas son similares o, por el contrario, son totalmente divergentes.

**Otro problema teórico:
¿la cohesión social un sector idóneo
para la cooperación birregional?**

Una vez resueltos los problemas teóricos señalados anteriormente, queda otro tipo de preguntas que los latinoamericanos plantearon, confusamente, con su reticencia inicial al contenido de la Cumbre ALCUE en Guadalajara:

¿El tema de la cohesión social se presta realmente a la cooperación birregional? Los problemas de cohesión social divergen de un continente a otro, y no sólo desde el punto de vista cuantitativo. Problemas como el desempleo, la migración, la integración de grupos minoritarios, no se presentan de la misma forma y no tienen las mismas soluciones en ambos lados del Atlántico. En términos de cohesión social, quizás en Bolivia, Ecuador, Guatemala, e incluso México, Perú y Paraguay, el problema indígena representa gran parte de este problema.

¿No existen sectores más concretos o más urgentes sobre los cuales la cooperación birregional puede avanzar? Sin regresar a la liberalización comercial, reclamo de los sudamericanos, quizás hubiera sido posible avanzar más rápido en la reforma del sistema financiero internacional (teniendo en cuenta las repetidas crisis en la región), la política de migración, de medio ambiente con Kyoto, la cuestión del Tribunal penal internacional, la reforma de Naciones Unidas.

¿No atañe la cuestión de la cohesión social solamente a los latinoamericanos? La mención de las políticas públicas, en particular la política fiscal en el apartado 44 de la declaración de Guadalajara remite a un debate nacional sumamente complejo en el caso de México, por ejemplo.

¿Cómo podrán contribuir los europeos en el tema de la cohesión social si los latinoamericanos no han sido capaces de dar pasos de manera conjunta? En su apartado 46, la declaración de

la Cumbre ALCUE de Guadalajara, “alienta a desarrollar un diálogo regional o subregional para intercambiar información sobre aspectos de cohesión social en los planes nacionales, así como examinar metas comunes de cohesión social y compartir experiencias sobre éxitos y fracasos”. Ninguna organización de integración regional prevé explícitamente esto. La Unión Europea tampoco fomentó esta cuestión en su relación con América Latina y el Caribe.

¿Pueden la CEPAL o el BID ofrecer un marco a esta propuesta?

La UE puede ayudar, por ejemplo, fomentando un diálogo institucionalizado y no solamente bilateral, en el caso de México y quizás Chile. Aun así existe un desfase, aunque no una incongruencia, entre el programa de la UE para América latina y el bilateral con México, que posee ya un acuerdo global completo.

Los europeos introdujeron la cuestión social dentro del ámbito de integración casi desde el principio, sin haberse planteado muchos problemas teóricos. Así hicieron también con el tema de la cohesión social como eje de la alianza estratégica birregional.

Primero se propuso el tema en la Comisión Europea. Después, más allá de las declaraciones generales, se insistió sobre la “prioridad dada a la cohesión social como uno de los principales elementos de la asociación estratégica birregional”.

Sin embargo, la cohesión social fue el único rubro para el cual la Cumbre de Guadalajara creó un nuevo elemento concreto de fomento de la relación: el programa EUrosociAL, que busca fomentar la difusión de las buenas prácticas en materia de cohesión social entre los países de las tres regiones, con un apoyo financiero de 30 millones de euros. Asimismo, la cumbre abre dos perspectivas por las cuales es posible avanzar. En primer lugar, que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) adopte un compromiso similar al de la Comisión Europea. En segundo lugar, que el Parlamento Europeo logre dinamizar la relación utilizando la declaración de Guadalajara, que constituye un marco jurídico formal y un compromiso para los 25 Estados miembros y

la Comisión Europea. Esta última posibilidad es alentadora, pues el Parlamento Europeo recomienda un fondo de solidaridad birregional.

Puede decirse que de esta forma la UE ha trasladado su método pragmático para crear lazos de integración concreta. Esta fórmula le ha funcionado satisfactoriamente en el pasado, y puede que funcione para la relación bilateral. Sin embargo, hay que aclarar que la UE tenía claros los conceptos y las premisas teóricas que presidieron su proceso de integración; algo que no sucede en el caso del papel de la cohesión social en la relación estratégica birregional.

Conclusión

Los académicos tenemos una asignatura pendiente: definir estos conceptos para crear fundamentos sólidos que permitan establecer una verdadera cooperación en un ámbito de suma importancia: la cohesión social. En Guadalajara, en mayo de 2004, la parte de los debates sobre la cohesión social fue la más concreta, aun si concentra sólo 10 de los 104 artículos de la declaración. También fue el único tema que permitió extraer un sentimiento de esperanzas y compromisos concretos en el proceso de cumbre ALCUE. La cohesión social es ya un tema central para las relaciones de América Latina con Europa, y un tema central de las relaciones exteriores de América Latina. Sin embargo, queda casi enteramente por definir qué se entiende por *cohesión social* en la región Latinoamérica-Caribe, por lo que los académicos tienen mucho trabajo por adelante.

La llegada de lo “social” a la agenda de la relación de la Unión Europea con México y América Latina

LO “SOCIAL” ha llegado a la agenda de la relación de la Unión Europea (UE) con México y América Latina. ¿Por qué?, ¿qué significa?, ¿qué implicaciones tiene para la relación y para el análisis de la misma? Con el fin de contestar estas preguntas, el presente capítulo busca, primero, distinguir conceptualmente entre los varios componentes de lo “social”, pues con frecuencia se confunden porque están relacionados. La segunda sección explora posibles explicaciones de por qué se han incluido aspectos “sociales” en la relación y propone aclarar su significado, al distinguir la relación de la UE con México de aquella con América Latina y el Caribe. La tercera y última parte apunta algunos de los retos estructurales planteados por el diálogo social México-Unión Europea al concentrarse en la naturaleza misma de los actores que lo conforman.

Las tres caras de lo “social”

La primera y más común acepción de este concepto viene de la preocupación europea de tradición socialdemócrata y social-cristiana por los elementos desprotegidos y marginados de las sociedades industriales: los pobres, los viejos, los enfermos, los desempleados. Para atender esta preocupación, los estados de

*Profesora de la división de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

bienestar, desarrollados en Europa occidental después de la Segunda Guerra Mundial, establecieron una serie de *políticas sociales* que buscaban ofrecer un mínimo ingreso (pensiones, seguro de desempleo) y acceso universal a servicios que se consideran indispensables para respetar la dignidad humana, como son salud, alojamiento, comida, educación básica. Es importante anotar que,

- aunque se hable de él, no existe un “modelo social europeo” como tal, pues cada Estado ha desarrollado diferentes enfoques y coberturas para cada política social, dependiendo de su historia y de sus restricciones financieras. Además, a nivel de la Unión Europea, ésta es una de las pocas áreas de política pública (junto con la política fiscal y la exterior) que menos se han integrado en el marco institucional regional. Por eso, cuando se habla del “modelo social europeo” es en contraposición al sistema de Estados Unidos, donde las coberturas no son universales en salud, desempleo y pensiones porque opera un sistema de seguros privados.

Así pues, la acepción que el concepto de lo “social” tiene a nivel de la Unión Europea, es distinto y se refiere a la preocupación por aquellos grupos, individuos y regiones que son los “perdedores” del proceso de integración regional, ya que la apertura de los mercados forzosamente saca de la jugada a los actores que no son lo suficientemente competitivos para funcionar en un mercado ampliado. La lógica de estos procesos de apertura económica tiende, en general, a ampliar las desigualdades, pues los individuos o regiones desfavorecidos, de entrada, tienen menos posibilidades de integrarse al mercado y beneficiarse de sus bondades. Para lidiar con este asunto, la UE tiene una *política de “cohesión social”* que provee fondos comunitarios (estructurales, regionales, agrícolas, sociales) *para compensar a los perdedores de la integración*. Históricamente, estos fondos han servido para paliar las consecuencias negativas de la integración y, de manera más pragmática, para tratar de evitar que dichos “perdedores” se conviertan en oposición política al proyecto integracionista en la región. En este sentido, cabe resaltar que la UE es el único arreglo de integración regional y/o liberalización comercial que va acompañado de transferencias significativas de fondos a nivel internacional e intersectorial para atajar las llamadas “fallas del

mercado". Además, no se trata de que los países ricos asistan a los países pobres: todos los Estados miembros contribuyen al presupuesto comunitario y todos reciben de él en sus ángulos más vulnerables. El más importante de estos fondos es el agrícola; es tan antiguo como la propia UE y uno de sus propósitos es mantener el nivel de vida de los agricultores europeos. El Fondo Social y Regional, creado en 1975 tras la entrada de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca, tiene por objeto financiar proyectos en las regiones que pasan por procesos de reconversión industrial como resultado de la deslocalización industrial que acarrea una mayor competencia dentro del mercado único europeo. Los Fondos Estructurales y de Cohesión se crearon con la ampliación mediterránea, es decir, con la entrada de Grecia (1981), España y Portugal (1986), para ayudar a estos países, con mucho menor nivel de desarrollo e ingreso, a lidiar con los problemas derivados de su integración a un mercado abierto y competitivo, por medio de la creación de infraestructura y la formación técnica de sus trabajadores.

Estos dos aspectos de lo "social" son relativamente viejos y pertenecen a la lógica del Estado de bienestar en sus vertientes nacional y comunitaria. Se distinguen claramente del tercer componente, el "diálogo social", que es relativamente nuevo tal y como se entiende ahora: *la incorporación de la "sociedad civil" en el proceso de consultas* para la toma de decisiones. La idea tiene su origen en la tradición corporativista alemana, de acuerdo con la cual los representantes de los sectores productivos (obreros, patrones, gobierno) se sientan a negociar la legislación y la política económica —salarios mínimos, indemnizaciones, etcétera. De igual forma, dentro de la UE, el "diálogo social" es el término que se usa para describir el proceso de consulta y, a veces incluso negociación, que tiene lugar entre las instituciones de la Unión (la Comisión, el Consejo, el Parlamento) y el Comité Económico y Social Europeo (CESE, conocido como el ECOSOC) compuesto por los "interlocutores sociales", es decir, la Unión de las Industrias de la Comunidad Europea (UNICE), la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el Centro Europeo de las Empresas Públicas (UEO). El diálogo social existe desde el Tratado de Roma en 1957, y con el Acta Única Europea (1986) y el Tratado de la Unión Eu-

ropea (1992) se ampliaron las materias para las cuales el ECOSOC ha de ser consultado por las otras instituciones cuando éstas deseen legislar en el campo social. Además de este diálogo, la comisión organizó un primer foro europeo sobre política social en marzo de 1996 con el fin de reunir a los representantes de asociaciones, organizaciones no gubernamentales, interlocutores sociales, instituciones europeas y Estados miembros. Desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (mayo de 1999), el ECOSOC debe ser consultado obligatoriamente sobre un mayor número de temas (nueva política de empleo, nuevas disposiciones en materia social, salud pública e igualdad de oportunidades) y puede ser consultado por el Parlamento Europeo. Desde el Tratado de Niza en 2000 ha cambiado la composición del ECOSOC para incluir a otros actores además de los "interlocutores sociales" tradicionales, es decir, a las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Estos tres aspectos de lo "social" son muy distintos y es indispensable que no se confundan al llegar a la agenda de las relaciones de la UE con México y con América Latina, para que los actores sociales que participen canalicen sus acciones y expectativas de manera realista y constructiva. La pregunta que sigue es por qué y cómo ha llegado lo "social" a la agenda de la relación entre Europa y sus socios en América Latina y el Caribe.

La llegada de lo "social" a la agenda

La inclusión de lo "social" por parte de la UE en la agenda de cooperación con México (en el acuerdo global de 2000) y luego con América Latina y el Caribe (en la Cumbre de Guadalajara de 2004) responde a lógicas distintas y se refiere a distintos componentes discutidos anteriormente. En el caso de la cooperación con México se trata del "diálogo social", es decir, de la creación de un foro para que actores de la "sociedad civil" de las dos partes converjan y den sus opiniones con respecto a la relación bilateral y hacia dónde debe evolucionar. En el caso de América Latina y el Caribe en su conjunto, se trata de la primera acepción de lo "social" y responde a la gran desigualdad que persiste en los países de América Latina y que parece empeorar con el tiempo.

El "diálogo social" en la relación México-Unión Europea se incluye en la agenda para compensar lo que se conoce en Europa como el "déficit democrático": se ha criticado a la UE por su carácter tecnocrático y elitista. Esto ha llevado a que la mayoría de los ciudadanos de la UE estén poco informados y poco interesados en ella, creando un problema de legitimidad importante, reflejado por la poca participación en las elecciones al Parlamento Europeo. Además, la UE parece haber aprendido de la experiencia de "Seattle", al haber vivido protestas similares durante reuniones del Consejo Europeo y ha buscado dar atención al asunto. Por eso, desde 2000 la Comisión Europea tiene como política consultar a las ONG en casi todos los aspectos en que opera y los acuerdos de asociación con terceros países están incluidos.

La Comisión intenta así crear un espacio transnacional de organización social que responda a las necesidades de participación creadas por el desarrollo del sistema de "gobernanza multinivel" en que se ha convertido la UE. También hay que reconocer que este proceso se ha dado porque muchas ONG han buscado ser escuchadas en los procesos de toma de decisiones internacionales, y tiene sentido escucharlas ahí donde los sistemas de contrapesos democráticos tradicionales, como es la división de poderes, no operan de manera óptima. El papel del Parlamento Europeo fue pensado en ese sentido: para darle contrapeso a un sistema dominado por los ejecutivos de los países miembros. Sin embargo, la crisis de los sistemas de partidos reflejados en una baja participación, y el viejo problema de qué hacer con las minorías que no ganan en un proceso electoral, han llevado a plantear la consulta con ONG, que supuestamente abogan por los sectores débiles de la sociedad que, de otra manera, pueden quedar olvidados en el proceso de toma de decisiones. Así pues, este es un esfuerzo encomiable que busca ampliar la participación y hacerla más equitativa. Dicho sea de paso, el proyecto de crear una Constitución para la unión también busca responder al déficit democrático, al simplificar los tratados y hacerlos accesibles a la comprensión de los ciudadanos europeos. No sorprende pues que si la Comisión tiene como política consultar a las ONG, este procedimiento se haya aplicado a la relación con México. De hecho, la Comisión organizó la primera reunión con ONG de las dos partes

en Bruselas en noviembre de 2002. En 2004 se supone que debe haber un seguimiento al proceso en México, tema que se trata en el resto de este libro.

En cuanto a las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, la decisión de poner a la "cohesión social" como tema central de cooperación es sorprendente. Sorprende porque en la integración regional europea, las políticas sociales constituyen los últimos reductos en que las competencias nacionales siguen siendo exclusivas. La Unión Europea está inmiscuida en casi todos los aspectos de políticas públicas que uno pueda imaginar, menos en política social: educación, salud, pensiones, seguro de desempleo, derechos laborales. Lo único que hay es una directiva sobre la igualdad de género y otra sobre el número de horas laborales por semana. La pregunta que surge es entonces, ¿cómo puede esto ser un tema de cooperación con América Latina si los propios europeos no cooperan en el rubro? Una posible respuesta es que los funcionarios de la UE no están pensando en las políticas sociales nacionales, sino en su propio modelo de "cohesión social", es decir, de fondos comunes para compensar a los perdedores de la integración regional y liberalización comercial, ambos procesos que se están dando en América Latina.

Los contrapartes latinoamericanos han visto con recelo y sorpresa la prioridad que la comisión ha dado a este tema. ¿Acaso iban los europeos a proveer recursos para promover la cohesión social? No realmente. ¿Entonces, de qué se trataba?, ¿de exportar el modelo europeo a América Latina? Tampoco parece factible en ausencia de políticas comunes que justifiquen un presupuesto común, como sucede en Europa. A primera vista, parecería que la única intención es poner el tema de la desigualdad socio económica en la agenda para darle mayor importancia. Pero tratándose de la UE, no es descabellado pensar que es por razones internas, pues gran parte de la acción exterior de la UE es "efecto colateral" de lo que sucede en el interior de esta organización altamente introspectiva. La ampliación de 2004, con la inclusión de 10 nuevos miembros, menos desarrollados y con niveles de ingreso muy por debajo de la media de la UE, trajo el tema de la desigualdad y la reasignación de los fondos estructurales al frente de la propia agenda europea. De ahí se ha proyectado ha-

cia el exterior. El tema "social" también se cuela en la agenda porque constituye una de las principales formas en que los europeos se distinguen de Estados Unidos, al proyectar una imagen de mayor comprensión ante los problemas sociales que genera el libre comercio promovido por estos últimos. Finalmente, el tema se incluye para intentar desactivar las críticas de algunos de los llamados "globalifóbicos" y curarse en salud, al reconocer que hay perdedores del libre comercio y que es necesario intervenir para compensarlos.

Si bien es cierto que hay razones de peso (aunque no evidentes) para que la UE haya buscado incluir el tema en la agenda de su relación con América Latina, es difícil concebir cómo se va a concretar esto en las políticas de cooperación. En cambio, el "diálogo social" emprendido con México, al ser un concepto más claro y exportable, se ha puesto ya en marcha. Sin embargo, esto no significa que esté libre de dilemas y problemas que, en ciertos casos, es difícil atajar porque son intrínsecos a la naturaleza de la "sociedad civil" y de su participación política.

Problemas intrínsecos al "diálogo social"

Primero que nada, a diferencia de los sindicatos y organizaciones de cúpula tradicionales, la "sociedad civil organizada" es una amalgama de ONG y es por definición plural y horizontal, de modo que le cuesta "hablar con una sola voz". Por tanto, su fuerza es difusa. Incluso si los gobiernos o la Comisión Europea tienen de buena fe la intención de incluir sus demandas en las políticas públicas, es casi imposible saber cuáles son esas demandas, pues se presentan de forma atomizada. A diferencia de los partidos políticos que, definidos por una ideología, aglutinan demandas y posiciones en varios temas, las ONG tienden a centrarse alrededor de un solo tema o demanda (el género, el medio ambiente, los derechos laborales, la extrema pobreza, los derechos humanos). Esto hace que su *expertise* sea mayor y probablemente también su eficacia al abogar por sus causas específicas, pero hace el diálogo entre ellas difícil y a veces imposible, pues no tienen gran cosa en común, más allá de criticar el orden existente y deman-

dar participación. En otras palabras, lo único que las aglutina es una agenda negativa y esto merma su poder de acción colectiva. Aquí cabe mencionar, pues a veces se olvida, que no todas las ONG buscan el diálogo, ni son constructivas, ni se apoyan entre sí. La experiencia de Seattle y de algunas de sus manifestaciones hermanas en Praga y Génova revelaron que algunas ONG son de grupos "anarquistas" que no buscan ser escuchadas, ni tienen propuesta, sino que simplemente quieren protestar y desafiar a las autoridades. Esto ha sido criticado por otras ONG que sí buscan el diálogo y que quedan desacreditadas por las primeras.

Segundo, y también intrínseco a su naturaleza, es el dilema al que se enfrentan la mayoría de las ONG en lo que respecta a su relación con los gobiernos: necesitan de ellos para tener influencia, pero deben mantener su distancia para no ser cooptadas. No sólo necesitan ser escuchadas por las autoridades para avanzar sus causas, también tienen que convencerlas, y en muchos casos, su agenda crítica y contestataria no los convierte en los interlocutores más buscados por los gobiernos. Por otro lado, demasiada cooperación con los gobiernos arriesga su independencia y su esencia misma no gubernamental.

Más grave aún es el tercer problema: la representatividad. Al establecer un diálogo entre autoridades y ONG obviamente que se hace una selección para ver cuáles de ellas son las que participan y aquí surgen las preguntas: ¿Por qué unas sí participan y otras no?, ¿en qué descansa su legitimidad?, ¿quién las eligió?, ¿con qué criterios? Estas preguntas son cruciales, en tanto que la participación de estas organizaciones está justificada por el déficit de representatividad y legitimidad antes mencionado. Sin embargo, las respuestas no están al alcance del escrutinio público.

Esto se engarza directamente con el problema de los recursos. ¿Pueden permitirse gastar dinero y tiempo en hacer política? Para participar es necesario tener expertos en los temas, darles seguimiento en diferentes foros, etcétera, y esto es complicado para organizaciones que no generan su propia riqueza, si no que dependen mayoritariamente de donaciones. Sucede entonces que las ONG más ricas son las mejor organizadas y, por tanto, las mejor representadas. Se crea entonces una desigualdad entre la representación de las diferentes causas sociales; por ejemplo, es

sabido que la mayoría de las ONG efectivas y mejor organizadas, como Oxfam o Greenpeace, están basadas en los países desarrollados. En consecuencia, abogan por temas que son importantes en esas sociedades.

Conclusión

En suma, es indispensable entender las distinciones que separan a las tres dimensiones de lo "social" que se mezclan en el tema de la relación de la UE con América Latina: las políticas sociales, la cohesión social y el diálogo social. Con México, la UE busca – que la relación esté complementada por un "diálogo social" que – quite el monopolio de la relación a los gobiernos y autoridades – comunitarias, para darle un sustento más amplio y permear en – las sociedades. En el caso, de América Latina, la UE busca poner – de relieve la importancia de la política social como medio de atajar la creciente desigualdad que acosan al continente. La motivación para poner a la cohesión social en la agenda responde más que nada a razones internas de la UE y por eso no ofrece mecanismos concretos de cooperación en este rubro, ni mucho menos, más recursos. El diálogo social con México, en cambio, sí es algo concreto, pero no por ello, libre de dificultades, dilemas y desafíos, intrínsecos a la participación política de la sociedad organizada.

Luis Antonio Huacuja Acevedo*

Diálogo de la sociedad civil México-Unión Europea, ¿para qué?

595 620473

En sociedad no todo se sabe, pero se dice todo.

ANATOLE FRANCE

EL 28 DE febrero y 1o. de marzo de 2005, en la ciudad de México tendrá lugar el II Foro de Diálogo con la Sociedad Civil y los gobiernos de México y la Unión Europea (UE), cuyo antecedente es el I Foro, llevado a cabo en Bruselas el 26 de noviembre de 2002. Después de cuatro años de la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos Mexicanos habría que reflexionar sobre tres aspectos: ¿qué tipo de diálogo social tiene México con la Unión Europea?, ¿qué tipo de diálogo social quiere México con la Unión Europea?, y ¿Qué tipo de diálogo social necesita México con la Unión Europea?

¿Qué tipo de diálogo social tiene México con la Unión Europea?

Desde la I Cumbre de América Latina y el Caribe-Unión Europea (ALCUE), en Río de Janeiro los jefes de Estado y de gobierno de

*Luis Antonio Huacuja Acevedo es responsable del Programa de Estudios sobre la Comunidad Europea de la División de Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores Acatlán, UNAM. Es candidato a doctor por la Universidad Autónoma de Barcelona y representante del sector académico ante la Comisión Preparatoria al II Foro de Diálogo de la Sociedad Civil México-Unión Europea.

ambas regiones se han pronunciado a favor de una relación estratégica, basada principalmente en reforzar los lazos políticos, económicos, sociales y culturales.¹ En la Declaración de Madrid, producto de la II Cumbre,² se puso énfasis en el reforzamiento de las instituciones democráticas, destacando los aspectos políticos, económicos y de cooperación, y muy especialmente lo relativo a la iniciativa social.³ En la III Cumbre, llevada a cabo en Guadalajara,⁴ aparte de la profundización en los rubros anteriores, los esfuerzos se concentraron en tres aspectos fundamentales: el multilateralismo, la lucha contra la desigualdad y la cohesión social.

- Por lo que respecta a la relación bilateral México-UE, cuyos
- vínculos se formalizaron en 1960,⁵ y especialmente desde 1975,
- fecha en que se firmó el primer Acuerdo Marco de Cooperación,
- la relación se concentró básicamente en aspectos de cooperación
- y de acercamiento político, hasta el 8 de diciembre de 1997, en
- que se firmó el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación
- Política y Cooperación (Acuerdo Global).

Es claro que la parte del diálogo político y la cooperación resultan novedosas por cuanto a las relaciones comerciales que hasta entonces había sostenido nuestro país y que constituyen, sin duda, una parte muy importante en una relación sólida y sostenible. Con el paso de los años se ha privilegiado la parte económica y reducido a segundo término el diálogo político y la cooperación, ambas con un gran potencial, pero con logros aún muy modestos.

- México y la Unión Europea han suscrito y puesto en funcio-
- namiento dos documentos en los que se sustenta y define su re-
- lación bilateral. El primero de ellos es el *Country Strategy Paper*,
- aprobado por la UE en mayo de 2002, y el segundo, el *Memorán-*
- *dum de entendimiento sobre las orientaciones plurianuales*, firmado

¹Cumbre de Río, celebrada el 28 y 29 de junio de 1999.

²Celebrada en Madrid, España, en 2002.

³Consistente en un programa, con dotación financiera, que propone la organización del diálogo birregional entre la UE y AL, a través del intercambio de experiencias relativas a la definición y ejecución de políticas que contribuyan a reducir las desigualdades sociales, en *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004, p. 29.

⁴Guadalajara, Jalisco, México, los días 27 y 28 de mayo de 2004.

⁵*La Unión Europea y México*, edición de la Delegación de la Comisión Europea en México, México, 1995, pp. 31 y ss.,

el 3 de octubre de 2002 (para el periodo 2002-2006),⁶ donde se han señalado las estrategias de cooperación y donde la participación y la inclusión de la "sociedad civil", tanto en la parte relativa a la cooperación como en lo referente a la consolidación del estado de derecho y apoyo institucional, tienen un papel sobresaliente.

Habría que destacar que en el ámbito del diálogo político, el reconocimiento de la participación de la sociedad civil constituye para los europeos un ingrediente indispensable y necesario en la construcción de la democracia y no sólo un espacio para escuchar las demandas de los gobernados.⁷

¿Qué tipo de diálogo social quiere México con la Unión Europea?

No obstante los compromisos asumidos en aras de la consolidación democrática que se pretende, y como acontecimiento inédito para la parte mexicana en el contexto de un acuerdo comercial, se destacan los esfuerzos para llevar a cabo el I Foro "Diálogo con la Sociedad Civil UE-México", que tuvo lugar en el marco del Acuerdo Global entre México y la UE atendiendo a la determinación de impulsar la participación de la sociedad civil, que coincidía con el objetivo general de la comisión de reforzar el papel de la democracia "participativa" a escala global".⁸ Y aunque el impulso mayor de este diálogo proviene, precisamente, de la sociedad civil, que desde 1997 ha venido trabajando en aras de relaciones económicas y sociales más justas entre las partes, no debe soslayarse el hecho de que el antecedente del foro surge de una propuesta hecha válida en el contexto del I Comité Conjunto México-UE en una fecha emblemática: el 2 de octubre de 2001.⁹

⁶Véase *Europa en México 2003*, Delegación de la Comisión Europea en México, diciembre de 2003, p. 14.

⁷Marcela Szymanski, "El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea: el primer vínculo de libre comercio entre Europa y el TLC", en Alicia Lebrija *et al.*, *México-Unión Europea, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 13.

⁸*Puentes de diálogo entre la sociedad civil de Europa y México: Un paso más en las relaciones UE-México*, Oficina de Luxemburgo, Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004, p. 5.

⁹*Idem.*

Este I Foro contó con la participación de un nutrido grupo de sectores de la sociedad civil mexicana: campesinos, indígenas, sindicalistas, medioambientalistas, defensores de los derechos humanos, entre otros, así como de los distintos sectores productivos y organizaciones de la sociedad civil europeos, con la presencia de autoridades institucionales de ambas partes organizadas en torno a un objetivo común: profundizar en el diálogo entre México y la UE.

Habría que mencionar que el foro no cumplió cabalmente con las expectativas de algunos sectores de la sociedad civil, principalmente por la falta de compromisos claros por parte de los gobiernos, la evidente carencia de hábito de diálogo de la parte mexicana y el bajo nivel del mismo.¹⁰ La parte más destacable de la reunión consistió en el logro de la participación conjunta, la diversidad de opiniones e intereses, así como el acercamiento de las propuestas conjuntas que consistieron principalmente en la creación de un Comité Económico y Social en México, como organismo homólogo al europeo; la creación de un Observatorio Medioambiental y Social; la creación de vínculos de carácter horizontal que una a las sociedades civiles de ambos lados, así como a las autoridades regionales y locales, a fin de evaluar la relación bilateral y la creación de una línea presupuestaria exclusiva para la cooperación con México.¹¹

Como corolario de este I Foro, se destacan las palabras de clausura del evento por parte del señor Francisco da Câmara Gomes, entonces director para América Latina de la Comisión Europea, al reconocer la importancia de la continuidad del proceso de diálogo y de una segunda reunión, con la sugerencia clara de que se celebrara en México.¹²

Como consecuencia de lo anterior y de las propias iniciativas que sobre los aspectos sociales destacaron en la Cumbre de Madrid, ante el próximo escenario posible era inaplazable dar

¹⁰ Simbólico resultó, sin duda, el hecho de que, por ejemplo, sólo hubiese un representante indígena de la parte mexicana que, además, nunca tomó la palabra. Véase. Marcela Szymanski, "UE-México y la sociedad civil: Mutuo descubrimiento en Bruselas", en Jordi Bacaria et al., *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp.106-117.

¹¹ *Puentes de diálogo entre la sociedad civil de Europa y México*, op. cit, p. 8.

¹² *Ibidem*, p. 36.

un nuevo impulso al diálogo sostenido en Bruselas dos años atrás, ahora con motivo de la Cumbre de Guadalajara.¹³ Sin embargo, las indefiniciones en lo tocante a la sociedad civil no se hicieron esperar, pues se vislumbraba la falta de implementación de políticas, no obstante la iniciativa social.¹⁴ La Cumbre de Guadalajara fue calificada como una recepción de declaraciones y buenas intenciones.

No fue sino hasta el mes de octubre de 2004, fruto de una reunión entre diversos sectores de la sociedad civil mexicana y la cancillería, cuando se planteó la necesidad de retomar el diálogo social México-UE, y se planteó la posibilidad de realizar un II Foro de diálogo entre la sociedad civil y los gobiernos de México y la UE.¹⁵ Desde entonces, y en un ejercicio poco común en nuestro país, distintas representaciones de la sociedad civil (sector productivo, representantes de empresarios, sindicatos, organizaciones civiles y el sector académico) se han reunido regularmente para organizar, promover y llevar a cabo el II Foro, coordinando sus esfuerzos para la realización del evento con la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Como parte del proceso de organización del II Foro, resultó emblemático el primer acercamiento formal entre la sociedad civil mexicana y el titular de la cancillería. El encuentro, propuesto a instancias de la sociedad civil, buscaba obtener el reconocimiento oficial de la necesidad de celebrar el foro, la facilitación de los canales diplomáticos para convocar a la contraparte europea, la formalización de una comisión conjunta -gobierno y sociedad civil- y la programación del evento para los días 8 y 9 de noviembre de 2004 (a fin de que pudiese tomarse nota de los resultados al día siguiente, en que estaba programada la reunión del Comité Conjunto México-Unión Europea).

¹³ Véase Adriana González Carrillo, "El papel de la sociedad en la asociación estratégica", en Juan Pablo Soriano et al., *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz, 2004*, Guadalajara, México, Miguel Ángel Porrúa, 2004, p. 29.

¹⁴ Véase Jorge, Balbis, "¿Cohesión social sin sociedad civil?", en VV.AA., *Aportes a la III Cumbre Unión Europea, América Latina y el Caribe, Guadalajara 2004*, Santiago de Chile, CELARE, 2004, p. 116.

¹⁵ En la preparación de este II Foro se ha insistido en mencionar a "los gobiernos", bajo la consideración de que estarán ineludiblemente incluidos en el diálogo con la sociedad civil y con la intención de obtener compromisos claros, más allá de la mera celebración del evento.

La posición del canciller Luis Ernesto Derbez resultó reveladora: "no está contemplado en el Acuerdo",¹⁶ refiriéndose al tema de la sociedad civil; y pasando a un "hay resistencia en otros gobiernos y en este gobierno",¹⁷ refiriéndose a la posibilidad de realizar el foro; para finalizar con un "la interpretación de la Corte o un Reglamento no tiene nada qué ver",¹⁸ en referencia a la lectura que se hizo de los artículos 36, 39, 43 y 49 del Acuerdo global México-UE.¹⁹ Pero más allá de lo que implica la actitud desinteresada de la representación gubernamental, es preciso subrayar que, en términos de la Convención Viena sobre el Derecho de los Tratados, dicho acuerdo es un Tratado entre naciones, ratificado por el Senado y, por tanto, obligatorio, cualquiera que sea su denominación particular.²⁰ La respuesta que recibió el canciller de algunos representantes de la sociedad civil (en particular, miembros del sector productivo, pertenecientes a la Unión Nacional de Trabajadores), muestra el añejo sindicalismo mexicano.²¹ Así, se escucho desde un "gracias por hablarnos con franqueza",²² hasta un "dialogar en serio es hacer lo que usted ha planteado".²³ Algunos representantes mostraron un silencio cómplice, cual paradoja de la construcción democrática de un país.²⁴

Pero muy a pesar del mal sabor de aquel encuentro, el II Foro de Diálogo salió adelante; no en la fecha propuesta, no con la claridad gubernamental esperada, pero sí con una presencia constante; sin presupuesto, pero con algo de esfuerzo; sin mucha

¹⁶Cita textual de la versión estenográfica de la reunión de la sociedad civil mexicana con el canciller, Luis Ernesto Derbez Bautista, Tlatelolco, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 19 de octubre de 2004.

¹⁷*Idem.*

¹⁸*Idem.*

¹⁹Donde, de manera expresa, se hace referencia al diálogo sobre los aspectos de la agenda social, al desarrollo y participación de la sociedad civil y a la flexibilidad del acuerdo.

²⁰*Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*, firmada en Viena el 23 de mayo de 1969.

²¹Caracterizado por sus procesos antidemocráticos de selección interna, por sus prácticas de opacidad y el corporativismo laboral.

²²Cita textual de la versión estenográfica, reunión con el canciller Luis Ernesto Derbez, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 19 de octubre de 2004.

²³*Idem.*

²⁴Quizás en algunos casos las asociaciones deban reconocer (o alguien debe hacerles reconocer) que no son las únicas ni necesariamente las más genuinas representantes ciudadanas. Joan Font, "Participación ciudadana y decisiones públicas: conceptos, experiencias y metodologías", en Alicia Ziccardi, "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local", p. 28.

difusión, aunque con una discreta intención. El análisis no es complicado, es simplemente el reflejo de nuestra realidad. La cultura del “no diálogo”, las dificultades para alcanzar los consensos, la desesperanza y resignación de la sociedad, el desdén del gobierno hacia la población, son simplemente signos de la falta de madurez democrática de nuestro país.

¿Qué tipo de diálogo social necesita México con la Unión Europea?

El diálogo y la participación social en la relación México-UE es cada vez más una necesidad y no un simple componente adicional en la interacción entre ambas partes. En el contexto europeo existe una clara idea de lo que se pretende con la *gobernanza*, y el acercamiento a los ciudadanos no constituye una idea nueva, sino el reconocimiento de la democracia misma, donde el diálogo social incluye la participación activa de la representación de la sociedad en el diseño y ejecución de políticas de desarrollo.²⁵ En este sentido, una participación más activa y estructurada de la sociedad civil mexicana resulta indispensable en el diálogo político, para lograr relaciones más equitativas y solidarias, más allá de encuentros y buena disposición.²⁶ Por lo mismo, resulta interesante la alternativa que plantea la relación con Europa, cuya experiencia histórica ha mostrado que los mercados sólo combinan eficiencia y cohesión social cuando se les reconoce y garantiza, a la vez que se les regula y limita.²⁷

Hoy es urgente la participación de la ciudadanía. Esa ciudadanía que asuma su compromiso y que exija responsabilidad; proactiva y no pasiva; propositiva y no sólo receptiva; una sociedad que delegue, pero no por ello irresponsable; que asuma la de-

²⁵ Véase Jorge Balbis, *op. cit.*, pp. 109 y 110.

²⁶ La expresión “sociedad civil” es conocida generalmente como uno de los términos de la gran dicotomía sociedad civil-Estado, lo que quiere decir que no se puede determinar su significado y delimitar su extensión más que refiriendo al mismo tiempo el término “Estado”, Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 39.

²⁷ Carlo, Binetti *et al.*, *¿Democracia con desigualdad?*, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, mayo de 2004. K. Bodemer – J. Prats – L. Whitehead, xxvii.

mocracia como conquista propia y no como una concesión ajena; una sociedad consciente de que es parte integrante y necesaria del Estado, y no víctima de éste.

Bibliografía

- BACARIA, Jordi y Stephan Sberro (coords.), *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo 2002-2003*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2003.
- BINETTI, Carlo Carrillo Fernando (eds.), *¿Democracia con desigualdad? Una mirada de Europa hacia América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Comisión Europea, Institut Internacional de Governabilitat, 2004.
- BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, FCE, 2001.
- LEBRIJA, Alicia y Stephan Sberro (coords.), *México-Unión Europea, el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Sus aspectos fundamentales*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM, 2002.
- SORIANO, Juan Pablo, Jordi Bacaria, Stephan Sberro y Erika Ruiz (coords.), *La Unión Europea y América Latina: la cohesión social y la consolidación de la paz, Guadalajara 2004*, México, Miguel Ángel Porrúa-ITAM-Fundación Konrad Adenauer, 2004.
- ZICCARDI, Alicia (coord.), "Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local", en *Memorias 1*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 2004.

Otras publicaciones

Puentes de diálogo entre la sociedad civil de Europa y de México: Un paso en las relaciones UE-México (I Foro "Diálogo con la sociedad civil UE-México" Bruselas, 26 de noviembre de 2002), Luxemburgo, Comisión Europea, Dirección General de Relaciones Exteriores, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2004.

El funcionamiento de la Unión Europea, Guía del ciudadano sobre las instituciones de la Unión Europea, Documentación Europea, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2003.

Europa en México 2003, Delegación de la Comisión Europea en México, diciembre de 2003.

Europa en México 2004, Delegación de la Comisión Europea en México, diciembre de 2004.

La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica, Luxemburgo, Oficina de Publicaciones de las Comunidades Europeas, 2004, 62 pp.

La Unión Europea y México, México, D.F., edición de la Delegación de la Comisión Europea en México, 1995.

Política social y diálogo social en la Unión Europea: referencias y comentarios

ESTE TRABAJO presenta algunas referencias y comentarios sobre la integración de la sociedad civil y el diálogo social al nivel europeo. Imaginando que algunas lecciones de este proceso (sean positivas o negativas), puedan ser comparativas con el caso de México y América Latina. Existe cierta ambivalencia en el fenómeno de integración social, hablando de éxitos relativos (innovaciones institucionales, participación de nuevos actores sociales, etcétera), pero también de los límites y sobre todo de los riesgos de este proceso. Hay riesgos en fijar las reglas de subordinación de lo social a lo económico, o relegar a los actores sociales a un papel consultivo. Siendo que de una manera paralela los *lobbyings* pesan de forma informal y significativa sobre las decisiones.

Esta presentación está dividida en dos apartados generales. El primero se refiere al proceso relativamente lento en que se lleva a cabo la coordinación de las políticas económicas y sociales de los Estados. Veremos aquí cómo se ha desarrollado esta coordinación, con qué instrumentos y las dificultades de este proceso; así como, la coordinación relacionada con distintos sistemas de protección social y sistemas culturales. El segundo, se refiere a la estructuración del diálogo social al nivel europeo que también cuenta con límites y desafíos, sobre todo para integrar los nuevos actores de la sociedad civil. En los dos apartados, se

* Profesora de Université de Paris III.

dan puntos de referencia cronológicos antes de desarrollar más los aspectos analíticos.

La lenta integración de lo social al nivel europeo: génesis y ambigüedad

Referencia cronológica

Para empezar, es importante recordar las etapas sucesivas:

- Una primera fase corre desde el tratado de Roma hasta Maastricht y se caracteriza por un dualismo acentuado entre la dimensión económica y la dimensión social. Este dualismo ha limitado la posibilidad de establecer una política europea del empleo.
- La segunda fase abarca del tratado de Ámsterdam (1997) hasta el de Barcelona (2002), en la que asistimos el génesis y el desarrollo de la estrategia europea del empleo (que en 2003 será revisada).

El tratado firmado en Ámsterdam (1997) introdujo por primera vez en un tratado europeo un “capítulo para el empleo”. Para cumplir con este objetivo, se dio en Ámsterdam un impulso al “método abierto de coordinación”, creado en 1994 en la Cumbre de Essen. Este método de coordinación, que llamaremos aquí MAC, tiene el objetivo de generar un proceso de convergencia entre las políticas nacionales, pero no trata de armonizar el contenido de las políticas. Esta coordinación se apoya en varios instrumentos, como las “Líneas directivas para el empleo” (LDE), que definen objetivos comunes y son aprobadas por mayoría calificada en el consejo, así como los “Planos de Acción Nacional” (PAN) puestos en práctica por los miembros. Además, existe un mecanismo de *Peer review* de “buenas prácticas”. También varios indicadores cuya mayoría son cuantitativos, éstos permiten una estimación de parte de la comisión de los esfuerzos y resultados de cada socio. En coordinación con el consejo, el Comité para el Empleo tiene como misión seguir la evolución del empleo y los

contenidos de las políticas sociales nacionales. Jugando un papel más marginal, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones son también consultados, así como el parlamento.

En la Cumbre de Colonia en 1999 se implementó un mecanismo de coordinación entre la política macroeconómica y la política del empleo, las llamadas "Grandes Orientaciones de Política Económica" (GOPE) y las LDE. Este mecanismo fue criticado posteriormente, ya que los periodos de decisión para cada una de las políticas eran distintos (seis meses de diferencia: uno en primavera y el otro en otoño).

El año 1999, es también un año en que la comisión al frente de Prodi, se pronunció a favor de una estrategia concertada en el ámbito de la protección social. Justificó la necesidad de tratar este tema a nivel europeo evocando el riesgo de un ajuste de las condiciones sociales en caso de un choque asimétrico. De igual forma el riesgo de que la estrategia para el empleo pudiese ir en contra de los objetivos de solidaridad y de cohesión social.

El siguiente año en Niza (2000), el Consejo aprobó la agenda por la política social (2000-2005) donde se definen las prioridades de la Unión Europea en materia de política social. Éstas son en favor de más y mejores empleos, de un nuevo equilibrio entre flexibilidad y seguridad de la modernización de los sistemas de protección social, contra todas las formas de discriminación entre hombres y mujeres, y para reforzar el aspecto social en el contexto de la ampliación del espacio europeo.

La Cumbre de Lisboa fue el principio de una verdadera estrategia europea para el empleo, también llamada Estrategia de Lisboa. Tiene con objetivo hacer de Europa la economía del conocimiento más competitiva y con empleos de calidad. El empleo es claramente el objetivo central, la coordinación entre las políticas de los Estados miembros (MAC Empleo) se han ido desarrollando. Esta fase marca el paso a una multiplicación de los indicadores para la evaluación de las políticas nacionales.

De esta manera se introdujo un método similar de coordinación para las políticas sociales especialmente para dos temas, los sistemas de pensión y el tema de la inclusión social. Sin embargo, no se dio a la comisión un papel claro y significativo como se había hecho en el ámbito del empleo. Una de las causas fue la re-

sistencia de algunos miembros como Dinamarca, por recibir recomendaciones en lo que concierne a lo social. Es importante destacar que la necesidad de coordinar las políticas sociales viene directamente de los objetivos de Lisboa, y lograr que éstas tengan objetivos cuantitativos, como el crecimiento de la participación del mercado de trabajo o cualitativos para favorecer la voluntad del empleo de calidad.

La subordinación social al empleo y a lo económico

Antes de presentar algunos elementos de balance sobre estos métodos abiertos de coordinación (los MAC), quiero señalar algunos puntos que explican la subordinación de lo social a ciertos objetivos enfocados en el empleo; pero sobre todo a la realización de los grandes equilibrios económicos y a la aplicación de las reformas estructurales. Dos ejemplos pueden ilustrar esta forma de interdependencia jerárquica:

El primero es concerniente a la coordinación de los sistemas de pensión. En principio la idea de reformar los sistemas de pensión fue claramente determinada por factores presupuestarios y por el hecho de acrecentar el nivel de empleo sobre todo para las personas de más de 55 años. De acuerdo con el último punto, la reforma principal se ha convertido en la introducción o el refuerzo de los estímulos financieros para los trabajadores dentro de un sistema de repartición o de capitalización. Estos son los incentivos que encuentran para quedarse o volver al mercado de trabajo.

El segundo ejemplo es sobre el tema de la inclusión social. Si la lucha contra la pobreza y la exclusión social es reconocida como una prioridad, el medio para combatir esta lucha parece que es únicamente la integración en el mercado de trabajo. Esto funciona de la misma manera para el tema de las pensiones. Los medios que se eligen para dar una solución consisten en reformar las prestaciones sociales, reducir el nivel de la prestación, dificultar el acceso condicional a una anterioridad laboral. Notamos que los medios elegidos se refieren casi solamente al lado de la oferta de trabajo, es decir, que el objetivo es cambiar el com-

portamiento de los trabajadores y no cambiar el de las empresas en materia de condiciones de trabajo. Limitar el *burn-out* de los trabajadores ancianos que continúan trabajando y definir el tiempo de trabajo.

La subordinación social al empleo y a lo económico se puede leer también en los instrumentos elegidos por la coordinación de las políticas sociales y del empleo. En efecto, los MAC tienen sobre todo objetivos cuantitativos, de manera comparable a los criterios de Maastricht, aunque no son obligatorios.

Balance de los mecanismos e instrumentos de coordinación

Sólo dos personas han analizado de manera independiente los resultados de estos métodos abiertos de coordinación y arrojan un balance muy moderado (P. Pochet, 2002 y J-C. Barbier, 2004).

Barbier (2004) habla de una convergencia esencialmente procesal, en oposición a una convergencia substancial. Para responder a las LDE y producir cada año un PAN, los Estados no han conseguido el desarrollo de nuevos ejes de políticas, como el maquillaje de las políticas internas ya existentes. Además, como lo nota P. Pochet (2002), parece que los Estados han respondido estrictamente a los objetivos y no han llevado a cabo una política social mas coherente. Eso es otro problema relevante que critica la pertinencia de los objetivos elegidos.

Comparada con el MAC Empleo, el MAC Social parece todavía inconcluso. Aunque los indicadores referentes al empleo son ya numerosos y sirven para evaluar los avances de cada Estado socio. En lo que concierne a lo social está apenas terminando;¹ y es más problemático. La definición de ellos conduce a algunos problemas (por ejemplo: El indicador de pobreza monetaria, fijado a 60 por ciento del ingreso medio, no tiene una correspondencia exacta en todos los países que pueden referirse a contenidos muy distintos). Sin embrago, esta experiencia de coordinación lleva también puntos positivos, es decir, a dis-

¹Se relaciona con el hecho que el Comité de Protección Social ha sido reconocido oficialmente muy tarde, a Nice, en 2001.

tintos niveles. Un punto positivo, que señala el sociólogo J-C. Barbier, basándose en estudios de campo sobre los actores de decisión al nivel europeo, es que el MAC ha permitido la emergencia y participación de nuevos actores. Este mecanismo ha permitido también el desarrollo del diálogo entre miembros sobre el empleo y lo social. Se da un reconocimiento de que lo que está en juego es para todos. Desarrolló también trabajos académicos sobre las reformas del sistema de pensión, mostrando la necesidad de una reforma o revisión, pero que la solución podía seguir la misma lógica que la del "retrenchment". Es el primer paso para que las problemáticas sociales sean realmente debatidas con consideraciones socioeconómicas.

Otro punto se refiere a las relaciones entre políticas macroeconómica y sociales. Desde un punto de vista oficial, la diferencia de calendarios entre el GOPE y las LDE sería el principal obstáculo para que la coordinación de las políticas fuese eficiente. Por tal motivo, en la Cumbre de Barcelona 2002, se logró poner las fechas de inicio de ambas políticas en el mismo periodo. Es importante remarcar y analizar los resultados de estos cambios, porque lejos de reducir la subordinación social a lo económico se ha reforzado. Ahora que los dos aspectos macroeconómicos y empleo se decidirán al mismo tiempo, las primeras van a pesar más sobre las segundas (Freyssinet, 2004).

Diálogo social y participación de los actores sociales

Es un tema muy importante porque de la participación de los actores depende la capacidad de rearticular la dimensión económica, la dimensión social y la capacidad de enriquecer el derecho comunitario. Es también un tema muy problemático y objeto de debate. Para introducir este tema, es necesario señalar que el diálogo social en la Unión Europea no está hoy estabilizado en su forma, ni tampoco es satisfactorio desde el punto de vista de los actores sociales que representan a los trabajadores y ciudadanos. Desde hace poco, este tema es objeto de debate, ya sea por el papel que tiene en la producción de normas comunitarias o por la dificultad que se presenta para

integrar a los nuevos actores sociales. Se ha puesto en tela de juicio el monopolio de los actores más tradicionales que son los sindicatos y el sector patronal.

Elementos de cronología

Es importante recordar las etapas que han sido cruciales para dar un impulso a la participación de los actores sociales, de un modo o de otro:

Primero fue el Acto Único (1986), inició la formulación de directrices sobre condiciones de trabajo, e invitó a la comisión a desarrollar el dialogo con los actores sociales. En el sentido estricto de representantes de los trabajadores y empresarios.

Después de la Carta Social (1989), la más importante etapa fue el "Acuerdo sobre la política social", firmado en 1993. Este acuerdo integra a los actores sociales en las decisiones que conciernen al empleo y en la elaboración del derecho social europeo. En efecto, ofrece a estos actores la posibilidad de firmar "acuerdos generales", y de esta manera de tener un papel de coproductor de la ley, compartiendo este papel con el Consejo.² El acuerdo sobre la política social no sólo precisa las modalidades de producción de directivas, sino también determina los campos que involucran a las competencias comunitarias (como mayoría de votos o unanimidad), y las que permanecen en manos de los Estados.

Las tres formas del diálogo social

Es necesario distinguir tres formas distintas de diálogo social al nivel europeo. En orden de importancia y de aparición: la consulta, la negociación (diálogo bipartita), y el diálogo social tripartita.

El "Acuerdo sobre la política social" de 1993 dio a los actores sociales la posibilidad de elegir entre los dos primeras formas, consulta y negociación. El proceso es el siguiente: la Comisión

²La proposición de tal acuerdo vino de los sindicatos europeos y de los países del norte de Europa que querían así oponerse a la labor de zapa del Reino Unido quien suavizó las directrices votadas por la mayor parte.

propone un tema a los actores sociales quienes deciden entre las vías de diálogo, consulta o negociación. Es decir, se prefieren tener un papel de consultivo, o de coproductores de ley. En el caso de negociación los acuerdos pueden ser convertidos en directrices también. Las directrices son normas obligatorias cuya aplicación está controlada por la Corte de Justicia Europea.³ Esta innovación de diálogo por medio de la negociación, no está exenta de generar tensiones con el Parlamento, ya que se ve desplazada de sus competencias en el campo social. Además, estas dos opciones son a menudo objetos de debate. Se ha generado la pregunta para saber si se deja a los actores sociales la responsabilidad de definir y desarrollar, por medio de la negociación colectiva, el contenido de la Europa social. Este debate lo encontramos también dentro de la Confederación Europea de los Sindicatos (CES), aunque la estrategia dominante de esta institución está sin duda a favor de la negociación de convenciones colectivas europeas.

La tercera forma de diálogo es el social tripartita, nació a nivel europeo en marzo de 2003 con un objetivo muy general, favorecer el desarrollo económico y el empleo. Los participantes en este diálogo son el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión, y los actores sociales, principalmente la CES y el patronato europeo UNICE. La creación de este tipo de estructuras muestra a la vez la voluntad de los actores para debatir, así como la voluntad de no ir más allá de la concertación (Freyssinet, 2004). Reconocemos en esta voluntad, la del sector patronal y de la Comisión (p. ej., UNICE se opone a toda legislación comunitaria sobre el tiempo de trabajo).

La evolución reciente del diálogo social

En este último comentario me referiré a la evolución del diálogo social en los últimos años. Veremos que efectivamente el diálogo social tripartita corresponde a una inflexión en la estrategia de los actores sociales, tomando en cuenta el balance de la formula-

³Ejemplos de directrices derivadas de negociación son la directiva sobre el tiempo parcial y la que concierne el descanso posnatal.

ción de directrices. En primer lugar, esta producción es un proceso muy lento no tanto para votar una directriz, sino para traducir la directriz en la legislación nacional. Por ejemplo, el Estatuto de la Empresa Europea firmado en 2001 se ha introducido en la legislación interna en sólo en cinco países a finales del año 2004. En segundo lugar, el contenido de las directivas no es siempre satisfactorio para los actores sociales. Estas normas no van siempre en favor de un progreso social, y esto se verifica cuando las directivas derivan de la consulta de los actores y no de la negociación. Entonces, algunas directrices son al final de poco interés, es decir de poca potencialidad para cambiar las prácticas sociales en Europa. El mejor y más reciente ejemplo es la directriz sobre el tiempo de trabajo, ya que permite trabajar hasta 65 horas a la semana. La directriz precedente tenía un límite de 60 horas, esto es importante ya que se trata de hacer una revisión de la directriz de 1994. Además, hay algunas directrices que implican ciertos riesgos que se deben tomar en cuenta, como lo ilustra el caso de la directriz antes citada, ya que amenaza con reforzar prácticas de dumping fiscal.⁴

El segundo punto, y que tiene cierta relación con lo anterior, es que estamos asistiendo a un movimiento de autonomización del diálogo social al nivel europeo. En efecto, los actores se han pronunciado para elegir ellos mismos los temas de negociación cuando antes la iniciativa del tema era elegida por la Comisión. Actualmente, los actores no quieren solamente elegir los temas de negociación, sino también las modalidades del acuerdo. Es decir, elegir entre firmar acuerdos generales que van a convertirse en directivas, o firmar acuerdos llamados voluntarios que no son obligatorios para los estados. Este movimiento de autonomización de los actores sociales también va en contra de la voluntad de multiplicar las convenciones colectivas sectoriales. Hay una preferencia cada vez más acentuada en fa-

⁴Esta directriz crea un estado uniforme (de un punto del derecho empresarial y del derecho del trabajo), que facilitara las operaciones de concentración, fusión, y permitirá a la "empresa-madre" elegir su país de establecimiento. En el contexto actual en lo que la fiscalidad no está armonizada al nivel europeo, existen riesgos serios que las empresas van a elegir el país donde la fiscalidad es más baja. El riesgo de deslocalización es muy importante en un país como Francia donde las empresas son sometidas a impuestos relevantes fijados por las autoridades locales.

vor del Soft Law, es decir, la ley que no tiene obligación al nivel nacional. La explicación de este movimiento está sin duda relacionada con la hostilidad del sector patronal para producir una verdadera legislación social al nivel europeo. Pero también juegan un papel la reticencia y los reparos de la Comisión. Sin embargo, hay que señalar que la posición de la Confederación Europea de los Sindicatos (CES) es distinta. Esta organización está mucho más a favor del diálogo, ya sea social o macroeconómico, si se cumple con el objetivo final de que se articulen los aspectos económicos y los sociales.

La difícil integración de la sociedad civil en el diálogo social

Para ilustrar la dificultad de integrar la sociedad civil en el diálogo social, me parece importante hacer algunos comentarios sobre el Comité Económico y Social Europeo (CESE), ya que una de sus finalidades es que participen los distintos actores de la sociedad. En efecto, hay que recordar que el Comité está compuesto de tres grupos, uno representa a los sindicatos, otro a los empresarios y el tercero es la voz de los otros actores actuando en "varias actividades". El balance que se puede hacer del CESE es muy moderado y se puede traducir en la crisis de legitimidad en que se encuentra actualmente este órgano. Esta crisis se relaciona tanto a su papel como a su composición. En lo que concierne a su papel, muchos observadores coinciden en que tiene una actuación marginal en el diálogo social. Esta crítica se apoya en el hecho de que su papel es solamente consultivo,⁵ además en la actitud de secundar las propuestas de la comisión. Esto ocurre en la mayoría de los temas, excepto en el tema de la migración y el de las reestructuraciones porque el comité asignó un observador para realizar este trabajo. La crítica también está dirigida a la composición del CESE, pues parece que no permite la representación y participación de los nuevos actores sociales. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) quienes deben in-

⁵Desde el tratado de Ámsterdam (1997), el Parlamento Europeo y no solamente la Comisión y el Concilio que tienen sobre algunos temas obligación puede también consultar el Comité.

volucrarse en el diálogo con las instituciones europeas. Esta última crítica no resulta solamente de la presión ejercida por las ONG, sino también de la publicación del libro verde sobre la gobernanza al nivel europeo. Después de dos años de debate interno, el CESE contestó a esta segunda crítica, tomando la decisión de crear un grupo de enlace con las llamadas "organizaciones y redes europeas". Se trata de un grupo bipartita, compuesto de alrededor de 10 miembros del CESE y 20 miembros de la sociedad civil (no se definió claramente cómo elegir a estos últimos). Por otro lado, la Comisión hizo una propuesta muy distinta pues pretendía modificar la composición del CESE por medio de un tercero. El Comité rechazó esta solución y dejó en claro que se debía respetar la regla de representación nacional, la cual no se puede modificar, y reiteró que su composición estaba en manos de los Estados.

El segundo punto que quiero destacar son las estrategias que han desarrollado los actores sociales marginados para incluirse en el debate social, y cómo han intentado integrarse de manera más oficial en el diálogo con las instituciones europeas. Aquí cabe resaltar, entre otros, el ejemplo de la estrategia perseguida por la plataforma europea de las ONG. Esta organización nació en 1995, está conformada por alrededor de 40 federaciones europeas. Se incorporó al debate social de la estrategia europea para el empleo que se estaba llevando a cabo tanto en la Comisión como en el Consejo en otoño de 2004. Esta autoinvitación de la plataforma en el diálogo social se tradujo en la inclusión de una iniciativa propuesta por la ONG y lleva una verdadera crítica a la forma en que han sido aplicadas las estrategias. Ésta fue enviada al presidente de la Comisión. La actuación de la Plataforma europea ayudó a afirmar la existencia de una subordinación de los objetivos sociales a los económicos y financieros.

Para concluir, podemos hacer dos comentarios relacionados a esta experiencia europea de integración progresiva de dimensión social. Primero, esta última muestra los múltiples desafíos que tiene Europa y que todavía debe aceptar en el ámbito social. Debe tratar de enriquecer el derecho social comunitario aún minimalista. Articular el económico y el social, o más aún, representar a la sociedad civil en el diálogo social con las instituciones

européennes. Segundo, destacar la importancia de la experiencia europea en este ámbito, así puede servir como base o punto de referencia para otras regiones. Es posible que el proyecto de formar un comité económico y social en México, pueda tomar la experiencia europea y busque desde el principio representar de manera más satisfactoria a los nuevos actores.

Bibliografía

- BRAUD, M. (2004), "Après le Congrès de la CES, quelle stratégie et quelles actions syndicales européennes?", *Chronique internationale de L'IREs*, núm. 86, enero.
- COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN (2004), *Activités de la section SOC*, octubre de 2002-septiembre de 2004.
- _____, (2004), *Rapport final du groupe ad hoc "coopération structurée avec les organisations et réseaux européens de la société civile"*, febrero.
- FREYSSINET J. (2004), in « » A. Le Chevalier (coord), *Les travaux de la CIG*, ed.
- POCHET, P. (2002), "La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et la méthode ouverte de coordination", *Revue belge de sécurité sociale*, núm. 1, primer trimestre.
- _____, C. Degryse (2000), "La nouvelle stratégie européenne pour l'emploi", *Revue belge de sécurité sociale*, segundo trimestre.

Diálogo social: sobre la responsabilidad de los interlocutores sociales

545 620475

Formas de producción y de organización bajo presión de adaptación

EN EL CONTEXTO internacional de una competencia más pronunciada de costos y de innovación y de un entorno empresarial con una complejidad y velocidad de cambio creciente, la velocidad, la flexibilidad, y la capacidad de adaptación y de innovación se convierten en factores de competitividad decisivos para un número de empresas cada vez mayor. La minimización de los costos y el aprovechamiento de las ventajas de la especialización de la división del trabajo y de la producción masiva en muchas ramas de la economía ya no son suficientes para que las empresas puedan subsistir en la competencia. En cada vez más sectores de la industria manufacturera y también en el sector de servicios, la capacidad de las empresas para adaptarse de manera flexible a las cambiantes preferencias de los clientes y su capacidad de innovar permanentemente los procesos para bajar costos y aumentar la calidad,

*Instituto de Economía Mundial, Kiel. Esta presentación se apoya principalmente en las siguientes publicaciones: F. Bickenbach y R. Soltwedel (1998), "Sistema de producción, organización del trabajo y estructuras de incentivos: El cambio de paradigmas en la organización de las empresas y sus consecuencias para la constitución del mercado laboral"; D. Cassel (edit.), *50 años de economía social de mercado*. Escritos acerca de cuestiones de ordenamiento de la economía 57. Stuttgart: 491-553. R. Soltwedel y F. Bickenbach (2001), *Adaptaciones al cambio permanente - Desafíos para la organización de las empresas y para la constitución del mercado laboral*. Bernd Fahrholz (edit.), *Trabajo sin barreras -oportunidades para Alemania*, pp. 125-146.

se convierte en un factor de gran importancia para mantener su competitividad.

...En la filosofía de liderazgo y en la estructura organizacional...

Para muchas empresas es importante desarrollar una estructura organizacional y de liderazgo que les permita adaptarse sin demora a los deseos rápidamente cambiantes de los clientes así como mejorar continuamente los procesos de producción. La idea rectora de este paradigma organizacional "holístico" consiste en crear las condiciones para que el mayor número posible de empleados estén capacitados y dispuestos a utilizar su creatividad en el proceso de innovación dentro de la empresa. Tal como en el concepto taylorista de la empresa, con el correr del tiempo, se impusieron principios rectores en todas las áreas organizacionales y se convirtieron en un paradigma consistente. También en la búsqueda de nuevos principios de la dirección de empresas tendrá que cristalizar un nuevo paradigma coherente que tenga en cuenta las complementariedades entre el sistema de producción, la organización del trabajo y las estructuras de incentivos. Mi presentación se concentrará en estos aspectos.

...y en la formación externa de redes y en la internacionalización:

Para compensar la elevada presión competitiva que se originó debido al comercio electrónico (*e-commerce*), las empresas se esforzarán cada vez más por buscar cooperación externa y formar alianzas. Una expresión de estas reacciones a la presión creciente de la competencia es la ola de fusiones que fue fomentada en mucho por los progresos en las tecnologías de información y comunicación. Este proceso está caracterizado por elementos que se refuerzan a sí mismos. La globalización recibe su ímpetu sobre todo de las modernas tecnologías de información y comunicación, éstos hacen mucho más fácil y barato que antes el construir y organizar conglomerados empresariales globales. También la política de desregulación y de liberalización de los últimos años –sobre todo en el sector de las telecomunicaciones– recibió una

fuerte influencia de las tecnologías de información y comunicación, ya que éstas provocaron una creciente erosión de los monopolios tradicionales en el sector de las telecomunicaciones de las empresas estatales oferentes de servicios de correo y de telecomunicación. Como detonante tecnológico común de la ola más reciente de fusiones se puede identificar un choque común que está detrás tanto de la globalización como de la desregulación y que a la vez es un detonante decisivo de la transición a la nueva economía (New Economy).

Factor de competitividad: reputación

Si bien la creciente interconexión e integración aumenta así como la flexibilidad, no debemos perder de vista que debido a ello aumenta también la vulnerabilidad. Asociaciones más intensas lógicamente exigen también mayores esfuerzos por lograr la confianza mutua, la cual se conseguirá más fácilmente con aquellos socios que uno conoce desde hace más tiempo, por oposición a socios completamente nuevos. Los costos por la búsqueda y las malas experiencias pueden suponer un alto precio. Además se agrega otro factor: la reputación de los oferentes se convierte en un factor de competitividad cada vez más importante. La razón de ello reside en que los bienes producidos en las economías altamente desarrolladas tienen cada vez más un carácter de bienes de experiencia y de información, cuya calidad difícilmente puede ser comprobada mediante la inspección por parte del comprador antes de la adquisición. Entre más intensivo en información sea un producto, más destacadas deben ser sus características de bien de experiencia y tanto más importante es la reputación de quien lo ofrece. Para poder subsistir en la competencia no es suficiente fabricar un producto de precio y calidad adecuados, sino que los oferentes también necesitan ganarse la confianza de los clientes. Las empresas grandes llevan una ventaja competitiva en este punto, si es que logran transferir la reputación adquirida para un determinado producto a toda su gama. La expectativa de lograr economías de escala a la hora de aprovechar la propia reputación puede, por lo tanto, suponer un motivo importante para la formación de alianzas, por ejemplo en forma de fusiones.

Del concepto de empresa taylorista al paradigma de organización "holístico"

El sistema de producción debe ser adaptado a las preferencias más diferenciadas de los consumidores y que cambian cada vez más rápidamente. Se debe ofrecer una gama de productos más amplia, se deben desarrollar e introducir productos nuevos (y variaciones de producto) más a menudo que antes. Hay que saber reaccionar más rápidamente y con mayor flexibilidad a los desplazamientos y fluctuaciones en la demanda. El tipo y el alcance de las modificaciones en el proceso de producción necesarias, para ello depende naturalmente del sector y de los productos (servicios) de cada empresa.

La *organización del trabajo* debe ser reformada urgentemente en el sentido de que los empleados, a medida que aumentan su independencia, contribuyan a las innovaciones de procesos y de productos, ayuden a resolver y a evitar problemas, ya que éstos surgirán en mayor medida cuando se introducen nuevos productos y nuevos métodos de producción. Para ello necesitan libertad para actuar de manera individual y comprensión de cuáles serán las consecuencias de su actuación. La descentralización y delegación de competencias de decisión y responsabilidad, la ampliación de las áreas de competencia de los trabajadores individuales, la mayor formación de grupos de trabajo y una comunicación y coordinación horizontal más intensa entre los trabajadores individuales y grupos de trabajadores, al igual que el desarrollo del personal son, por lo tanto, elementos importantes de las reformas organizacionales. La mayor delegación de responsabilidad y de competencia de decisión en el modelo holístico de la organización empresarial tiene como consecuencia que las acciones del empleado individual (sobre todo en los niveles jerárquicos inferiores) cobren una importancia claramente mayor para el éxito de la empresa en su conjunto que en el modelo taylorista de producción y de organización. Al mismo tiempo los mayores espacios de libertad conllevan el peligro de abuso, de comportamiento oportunista en cuanto al cumplimiento de la contribución individual al rendimiento y/o de la revelación de información.

Por lo tanto, la reorganización de las estructuras de coordinación y de decisión dentro de la empresa requiere de una reorganización complementaria de la *estructura de incentivos*. Se trata de establecer estructuras de incentivos que motiven a los empleados a aprovechar los márgenes de maniobra ampliados con base en sus propias competencias, de la manera que resulta ser mejor para lograr el objetivo de la empresa. Los efectos de incentivos de los sistemas de remuneración en las empresas se generan sobre todo debido a la proporción de la remuneración que es variable (en función del rendimiento y del éxito). Éstos deben ser lo suficientemente altos para poder generar un efecto de motivación. Los sistemas de remuneración en función del rendimiento solamente son capaces de motivar en el sentido correcto, si son adecuados a las funciones del trabajo y a las nuevas exigencias de rendimiento. Para empezar, la remuneración en función del rendimiento requerirá en el futuro de una noción de rendimiento más compleja de lo que solía ser el caso hasta ahora con el sueldo con bonos o la remuneración para trabajo a destajo. Para fomentar el desarrollo de capacidades y conocimientos específicos para una empresa, se requieren incentivos dirigidos precisamente a ello. Los sistemas de remuneración que principalmente dependen del rendimiento y de la actividad necesitan ser complementados en gran medida por conceptos de remuneración que fomenten una mayor capacitación y flexibilidad. Debido a la naturaleza de las tareas, que son cada vez más complejas y más interdependientes, no es fácil cumplir con las condiciones para una remuneración variable adecuada (p.ej. transparencia, equidad). Muchos de los indicadores de rendimiento decisivos para una remuneración eficiente (orientada hacia la productividad), no se pueden medir objetivamente ni tampoco se pueden describir o verificar en términos de un contrato. Una remuneración apropiada para el rendimiento individual deberá orientarse en gran parte también en valoraciones subjetivas de rendimiento por parte de los superiores.

Las empresas que logren establecer un clima de confianza y de cooperación podrán aprovechar en mayor medida la producción por equipos y la descentralización de aquellas que seguirán apostando exclusivamente o al menos mayoritariamente a la

desconfianza y el control. Los dirigentes, por lo tanto, tendrán que encontrar una vía para fomentar la cooperación y la confianza de y entre los empleados. Tienen que comprometerse de manera creíble y cooperar a fin de reconocer si sus empleados les hicieron trabajos que los benefician.

No solamente la configuración adecuada de los sistemas de retribución en función del rendimiento (individual) tiene una gran importancia en el marco de la organización y dirección holísticas de las empresas, sino también que se hagan partícipes a los colaboradores del éxito (utilidades o capital) de la empresa (o sus divisiones). Lo mismo se aplica en acuerdos para asegurar el empleo. Este instrumento de aseguramiento es complementario para una exitosa descentralización y ampliación de competencias, ya que aumenta la disposición de los empleados para implementar innovaciones de procesos que aumenten la productividad, así como adquirir capital humano específico para la empresa.

Conceptos de producción y de organización holísticos. Un desafío para la constitución del mercado laboral

La transición de los paradigmas tayloristas predominantes en la producción y organización a los principios holísticos tiene importantes efectos en el mercado laboral y la constitución del mismo en varios aspectos. Éstos se refieren por una parte a las oportunidades de ocupación de diferentes grupos de trabajadores, es decir, a las (relativas) escaseces en el mercado laboral. Por lo tanto, en los salarios absolutos y relativos acordes con el mercado y, por otra parte, en la eficiencia de las negociaciones salariales centralizadas.

Modificaciones estructurales en la demanda de mano de obra

Debido a la intensa competencia, las empresas se ven obligadas a aprovechar los potenciales de racionalización tanto para la producción de productos semiacabados y productos finales,

como para aprovechar de manera consistente las ventajas (de costos) de los diferentes lugares de producción. Asimismo, fuentes de abastecimiento internacionales para la investigación y el desarrollo. Por eso, la reorganización empresarial en muchas empresas en un primer momento irá de la mano de una reducción de puestos de trabajo. La demanda de trabajadores poco cualificados bajará proporcionalmente, mientras que la demanda de trabajadores altamente cualificados o policualificados irá más bien en aumento, hablando en términos relativos. Esto resultará en una creciente desigualdad en cuanto a oportunidades de empleo, no sólo entre los grupos tradicionalmente diferenciados por niveles de educación o de los grupos tradicionales de empleados.

Para limitar los costos y riesgos que resultan de las promesas de empleo, podría darse dentro de las empresas una mayor separación en una plantilla fija y una plantilla eventual. Mientras que la plantilla fija recibirá promesas de ocupación de largo plazo para aumentar los incentivos de cooperación y para formar capital humano, la plantilla eventual serviría como colchón en caso de variaciones de la demanda. Para aumentar las oportunidades de ocupación de esta mano de obra y de los desempleados, se requiere de una mayor diferenciación y flexibilidad salarial según la región. Esto probablemente no sucederá sin reformas institucionales.

La configuración descentralizada y la implementación de nuevas estructuras de organización y de incentivos

No puede haber soluciones para la implementación de los cambios en la organización de la empresa y su filosofía de dirección. Muchos de los elementos de la organización del trabajo y de los sistemas de incentivos que se están formando en el marco de las nuevas estructuras de liderazgo y de organización solamente se pueden configurar e implementar de manera eficiente a nivel descentralizado, es decir, a nivel de la empresa individual. Las direcciones y las plantillas de las empresas tendrán que empezar por definir y probar a través de un diálogo

mutuo los sistemas de incentivos; los contenidos y condiciones de los trabajos, los cuales probablemente resultarán muy diferentes en cada caso. En este sentido, las estructuras de equipo eficientes y los correspondientes sistemas de incentivos no se pueden identificar ni implementar sin la participación activa de los agentes locales. La configuración, introducción e implementación eficiente de nuevos conceptos de la organización del trabajo, así como la remuneración y del desarrollo del personal, solamente se podrán hacer en las empresas individuales.

Pero no sólo en esta fase de experimentación pasajera que va de la mano de la transición hacia los nuevos principios de organización holística, sino también a la larga, la tendencia es que las reglas colectivas vigentes en más de una empresa perderán efectividad. Debido a la intensa competencia y al mayor dinamismo del entorno empresarial en todas las áreas económicas se puede observar una mayor fragmentación de los intereses, problemas y soluciones a los problemas. Otra consecuencia de las modificaciones en la organización del trabajo y en los sistemas de incentivos es que los acuerdos eficientes entre los patrones y empleados son cada vez más diferenciados y son más intensivos en información. Simultáneamente los acuerdos implícitos y las relaciones laborales cooperativas basadas en la confianza cobran mayor importancia. Ya no quedarán muchos problemas estándar con soluciones estándar que se fijan a un nivel colectivo.

Se va a volver cada vez más problemático fijar a nivel central y para muchas empresas los grupos salariales con sus correspondientes descripciones de puesto, grupos salariales dentro de los cuales hay que encontrarles cabida a los trabajadores individuales. Estas definiciones limitan las posibilidades de aumentar la disposición de cooperación y de rendimiento de los trabajadores a través de incentivos salariales al igual que las posibilidades de fomentar la cualificación de los trabajadores mediante una mezcla individual de medidas de capacitación formales e informales y mediante un cambio regular de sus tareas. Las empresas necesitan un margen de maniobra considerable para adaptar y configurar las tareas, los sistemas de remuneración y los programas de capacitación.

Cambios en el nivel salarial

Debido a la mayor fragmentación y diferenciación de las empresas cualquier regla uniforme incluso las relativas a *cambios en el nivel salarial* tendrá cada vez menos sentido. Aun cuando sólo se busca asegurar el salario real, suele haber casos en que las empresas son llevadas al límite por la presión de costos. Otras empresas tienen grandes utilidades debido en gran medida a la alta cualificación y la gran disposición a rendir y a innovar de sus empleados. La reivindicación de una actitud reservada respecto a aumentos salariales y diferenciación salarial no pueden significar que todas las empresas prescindan de aumentos salariales, o que incluso tengan que bajar sus salarios. Los márgenes para aumentos salariales en las empresas individuales son demasiado diferentes, incluso entre empresas de un sector, como para pretender acordar un aumento o una reducción salarial para todas las empresas de un mismo ramo. Esto es tanto más válido porque la remuneración de los trabajadores de una empresa no sólo es un factor de costos, sino sirve también como instrumento para fomentar la motivación y la disposición a cooperar de los trabajadores así como incentivo para invertir en un capital humano específico.

De la manera como se repartan las utilidades resultantes de las inversiones en capital material y humano se derivan repercusiones decisivas sobre los incentivos para efectuar este tipo de inversión. La importancia relativa de inversiones en capital material y humano no sólo difiere de sector a sector, sino también varía sustancialmente dentro de los diferentes sectores. Por lo tanto, se deben acordar diferentes maneras de repartir utilidades originadas por aumentos de la productividad. Esto se puede hacer únicamente en negociaciones descentralizadas. Además, a nivel descentralizado existen mayores posibilidades (o se dan solamente en este nivel) de celebrar acuerdos a largo plazo (y muchas veces sólo implícitos), entre la dirección de la empresa y los empleados sobre el futuro reparto de utilidades procedentes de aumentos de la productividad y de esta manera mejorar simultáneamente los incentivos para invertir en la seguridad en la planeación de las inversiones en capital material y humano.

Estructuras salariales

Las áreas ampliadas de funciones y de competencias de los trabajadores así como el consiguiente aumento de la importancia de las capacidades específicas para la empresa tienen la consecuencia de que se requiere muchísima más información para poder configurar de manera eficiente las estructuras salariales dentro de la empresa. La tendencia de alejarse de tareas específicas, estrechamente delimitadas, para ir hacia definiciones amplias de funciones con mayores requisitos en cuanto a la capacidad de los empleados y la consiguiente ampliación de los contenidos del trabajo, así como la creciente importancia de la capacitación durante el trabajo y por ello un cambio más frecuente de las funciones, requiere de muchísima más información para fijar los salarios de manera eficiente. A la inversa aumenta aún más las consecuencias negativas de salarios mal fijados. Salarios o estructuras salariales mal fijadas no solamente distorsionan la demanda de mano de obra de las empresas, sino que además disminuyen la productividad de los empleados, al distorsionar los incentivos que éstos tienen para asignar tiempo y esfuerzo de trabajo a las diferentes tareas.

La información necesaria sobre la productividad de cada trabajador individual, para poder configurar de manera eficiente los salarios, ya no se puede centralizar a nivel colectivo. Únicamente la dirección y los trabajadores *in situ* pueden disponer de la información específica y detallada de la empresa, que es necesaria para proporcionar a los trabajadores los incentivos para la asignación óptima de su tiempo y energía de trabajo a los diferentes aspectos de sus tareas, incluyendo la capacitación. En el marco de la organización laboral holística, cuando hay dos trabajadores (en la misma empresa o en empresas diferentes) que tienen la misma cualificación, se puede suponer aún menos que en la organización laboral taylorista, que el producto límite de los dos trabajadores con las mismas tareas es igual. Por eso sí puede tener sentido pagar salarios diferentes a trabajadores con las mismas tareas (y la misma cualificación básica). El principio "salario igual para trabajo igual" que los sindicatos quieren aplicar en las negociaciones salariales centralizadas conlleva, por lo tanto, aun

mayores pérdidas de eficiencia que en la organización del trabajo al estilo taylorista.

Modelos de participación en las utilidades y en el capital

También para la configuración de sistemas de incentivos grupales, así como de *modelos de participación en las utilidades y en el capital* la necesidad de diferenciación dentro de y entre las empresas es extremadamente alta. Las reglas para la participación bastante unificadas y fijadas en convenios colectivos por región no pueden hacer justicia a las necesidades de diferenciación. La configuración concreta de las reglas de participación deberá efectuarse a nivel de empresa.

Contratos de aseguramiento del empleo o de supervivencia de la empresa

Últimamente se celebran cada vez más *contratos de aseguramiento del empleo o de supervivencia de la empresa* en el marco de acuerdos internos de empresas entre las direcciones y sus plantillas. Estos contratos se caracterizan porque la dirección de la empresa promete mantener los empleos durante unos años, por ejemplo, manteniendo ciertas líneas de producción en una fábrica, y que, por otra parte las plantillas hacen concesiones en cuanto a los convenios colectivos. Con la creciente importancia de las formas de organización holísticas, este tipo de contrato tendrá probablemente una importancia aún mayor en el futuro. Sin embargo, esto solamente es factible a nivel empresa "porque ninguna asociación patronal puede obligar a una empresa individual, incluso si tiene contrato colectivo, a respetar cualesquiera promesas de empleo que se hayan celebrado a nivel de la asociación". Una "alianza para el trabajo", para que tenga sentido y se cumpla, se puede celebrar únicamente a nivel de empresa, porque las condiciones para este tipo de promesas se pueden comprobar solamente a nivel de una empresa y además, es allí donde se encuentra la responsabilidad por el cumplimiento de estos contratos.

Flexibilidad del horario laboral

Un instrumento importante para bajar costos y para aumentar la capacidad de reacción de las empresas es la *flexibilidad del horario laboral*. Al establecer el horario laboral en la mayoría de las empresas se trata de una prolongación y una flexibilización del tiempo de trabajo de las máquinas (con el objetivo de reducir costos) y de una adaptación flexible del tiempo de trabajo a las necesidades de la empresa (los deseos de los clientes) en caso de fluctuaciones en la cartera de pedidos no previsibles, a corto plazo o también estacionales y coyunturales. También la configuración concreta de los modelos flexibles de jornada laboral debe hacerse a nivel de empresa. Solamente allí los deseos específicos de los empleados (diferentes preferencias en cuanto a ingreso/tiempo libre, diferentes limitaciones familiares) se podrán tener en cuenta de la misma manera que las necesidades económicas de las empresas.

Capacitación de toda la plantilla

En el marco de las nuevas formas organizacionales el continuo desarrollo y la *capacitación de toda la plantilla* se convierten en una condición decisiva para la competitividad de las empresas. Debido a la creciente importancia de las capacidades específicas para la empresa y debido a su estrecha relación con cuestiones de organización del trabajo y de los sistemas de incentivos, el desarrollo y la implementación de formas eficientes de capacitación y desarrollo de personal pueden hacerse de manera efectiva solamente a nivel de la empresa. Además, las condiciones para inversiones básicas en capital humano que requieren de tiempos de capacitación prolongados y que no se pueden adquirir sobre la marcha, podrán ser facilitadas sobre todo a nivel empresa mediante jornadas laborales más flexibles y acuerdos libres sobre posibilidades de remuneración, permanencia en la empresa o repago del costo.

Los problemas de la posibilidad de describir y medir la prestación y la contraprestación

Además de las grandes necesidades de diferenciación y de los problemas de información relacionados con ello, son sobre todo los costos o bien la imposibilidad de describir completamente y de medir objetivamente la prestación y la contraprestación, los que demandan una configuración descentralizada de los instrumentos de incentivación. En la medida en la que crecen los acuerdos informales, implícitos sobre prestaciones y contraprestaciones, la cultura de las empresas y la confianza entre la dirección y la plantilla (o entre empleados individuales) cobra cada vez mayor importancia para alcanzar e implementar acuerdos eficientes.

Además, los contratos implícitos sólo podrán cumplir con su cometido si las partes contratantes están en condiciones de controlar que la otra parte respete lo acordado y que, en caso de rompimiento de contrato, puedan sancionar, por ejemplo, negándose a cooperar en el futuro. Claro está que la confianza y la reputación se pueden construir mucho más fácilmente a nivel personal, descentralizado y usar para asegurar acuerdos implícitos que a nivel central y anónimo. A nivel personal, descentralizado, el intercambio de información, la comunicación y las negociaciones implican menores costos; el contacto continuo facilita la construcción de confianza y de credibilidad. Por eso, se podrá verificar más fácilmente si las partes contratantes respetan los acuerdos implícitos y también resulta más sencillo fincar la responsabilidad por violaciones de contrato.

Para verificar si el rendimiento estipulado en un acuerdo eficiente (implícito) se está dando, se requiere de información exhaustiva y creíble tanto acerca de los indicadores objetivos y subjetivos del rendimiento de los trabajadores individuales como sobre la evolución de la productividad y de las utilidades de determinados grupos de trabajo, divisiones o de la empresa en su totalidad. Incluso si la dirección de la empresa aplica una política de información exhaustiva, algunos trabajadores no van a poder verificar si ésta cumple los acuerdos. Por eso va a ser necesario que representantes (electos) de los trabajadores revisen si los acuerdos

están siendo cumplidos. Sin embargo, esto debe hacerse a nivel de la empresa; los funcionarios sindicales externos están "demasiado lejos" para esto.

Contrato colectivo regional. Un modelo por discontinuar

Determinación de las condiciones de empleo más cercana a las empresas

Los cambios en las empresas hacen suponer que va ser mejor fijar las condiciones y las remuneraciones del trabajo de manera descentralizada. En Alemania, sin embargo, el instrumento predominante para regular las condiciones de trabajo y su remuneración sigue siendo el contrato colectivo regional. No obstante, en vista de las modificaciones descritas del entorno, está empezando a fraguarse un consenso básico entre los interlocutores sociales de que la determinación de las condiciones de trabajo deberá tener en cuenta, en mayor medida que hasta ahora, las condiciones concretas dentro de las empresas. Cómputo del tiempo de trabajo y acuerdos intraempresariales de jornada laboral, con respecto al nivel de ventas, son cada vez más aceptados como medio para bajar costos y también se estipulan en los convenios colectivos. Además se está perfilando un consenso creciente acerca del objetivo de que en cuanto a salarios habrá que lograr una mayor cercanía con las empresas. Opciones claramente definidas (por ejemplo bandas salariales) en los convenios colectivos regionales parecen ser conceptos cada vez más aceptables para los sindicatos. Las cláusulas condicionadas de apertura son aceptables para algunas asociaciones patronales y sindicatos. Sin embargo, la institución del "convenio colectivo regional" sigue siendo intocable para (la mayoría de) los sindicatos y las asociaciones patronales.

Pero sobre todo en la remuneración referida al rendimiento (que va más allá del salario básico), las empresas necesitarán un margen de maniobra mucho mayor del que está previsto en los convenios colectivos regionales actuales. Incluso las alternativas previstas en el convenio colectivo regional, entre las cuales las par-

tes pueden escoger, son o serían en muchos casos demasiado restrictivas. El esfuerzo de las empresas y de los comités de empresas o de las plantillas para encontrar soluciones que satisfagan a ambas partes, demasiadas veces se topan con los límites (estrechos) de las reglas existentes del derecho laboral y de los convenios colectivos. Por este motivo, muchas veces se desiste de antemano tratar de explorar soluciones propias basadas en la confianza mutua y la cultura particular de la empresa.

Sin embargo, tanto los sindicatos como las asociaciones patronales ceden a la creciente presión de muchos de sus miembros de crear mayores posibilidades de diferenciación sólo de mala gana y a cuentagotas. Por lo visto los intereses de las asociaciones y de los sindicatos como organizaciones están obstaculizando cambios mayores. Las asociaciones y los sindicatos no tienen interés en orientarse hacia los intereses de los más débiles (empresas a punto de quebrar, desempleados). Tampoco les interesa una descentralización claramente mayor de las negociaciones. Los sindicatos y las asociaciones patronales perderían mucho en cuanto a capacidad de regulación y de control, si se adoptaran soluciones fuertemente diferenciadas que puedan ser verificadas únicamente a nivel de las empresas.

En vista de estas consideraciones, así como debido a las experiencias en años pasados no es probable que los interlocutores sociales o por la presión que ejercen sus agremiados vayan a reformar rápidamente su política de contratación colectiva, cosa que sería necesaria. Esto es un argumento para modificar el derecho laboral colectivo para darles la posibilidad a empresas individuales de acordar e implementar soluciones intraempresariales con el acuerdo de su plantilla y sobre una base jurídicamente y contractualmente segura. Esto requeriría que la legislativa diera mayor libertad contractual a nivel individual y empresarial.

Reducción de la obligatoriedad de los convenios colectivos

La necesaria modificación del derecho de convenios colectivos deberá aspirar a fortalecer la libertad sindical y la libertad de no afiliación. La libertad contractual a nivel individual y de la empresa debería fortalecerse frente al "monopolio de regulación"

de los interlocutores sociales colectivos. Ante la competencia de terceros, las partes sociales sentirán una mayor presión para hacer una política de convenios colectivos sensata y para crear los espacios de maniobra necesarios para celebrar acuerdos a nivel de empresa.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la pertenencia al grupo que suscribe el contrato colectivo es voluntaria y que éste lleva la firma de los representantes electos de ambas partes contractuales. Para mantener la seguridad contractual y jurídica, la obligatoriedad de los convenios colectivos para las partes contractuales no debería limitarse (demasiado). Una amplia relajación de la obligatoriedad *ex post* de los convenios colectivos además reduciría aún más los incentivos *ex ante* de llegar a acuerdos flexibles y razonables. En la medida en la que se pretenda mantener la institución de los convenios colectivos regionales (como opción) y que éstos tengan no solamente la función de una coordinación informal de acuerdos dentro de las empresas, las posibilidades para desviarse posteriormente en empresas individuales o por parte de una sola de las partes contratantes, deben limitarse estrechamente.

Sin embargo, está justificado limitar o abolir (parcial o temporalmente) la obligatoriedad de los convenios colectivos celebrados para las empresas y los trabajadores que en principio sí están sujetos a convenios colectivos en todos aquellos casos donde mantener los acuerdos significaría un peligro concreto para la empresa y, por lo tanto, para los puestos de trabajo también de trabajadores no cubiertos por el convenio colectivo. En algunos casos particulares habría que pensar, con miras hacia la flexibilización de la cartelización obligatoria, si se introducen (por vía de la ley) cláusulas de excepción y si se limita el hecho de que tengan que seguir vigentes (a toda costa) las normas del convenio colectivo.

Mayores atribuciones para el comité de empresa

La decisión a favor de los convenios colectivos regionales en muchas empresas posiblemente se deba sobre todo a la falta de alternativas legales y atractivas. Como las coaliciones de trabaja-

dores de una sola empresa generalmente no pueden celebrar convenios colectivos, en cuestión de acuerdos colectivos el único interlocutor válido dentro de la empresa para la dirección es el comité de empresa. Pero incluso para esto las posibilidades están estrechamente delimitadas por el artículo 77 párrafo 3 BetrVG* (prioridad del convenio colectivo). En todo lo relacionado con la remuneración existe, debido a esta reglamentación, un monopolio de negociación de los sindicatos supraempresariales del sector. Para regular de manera colectiva las cuestiones de remuneración u otras condiciones de trabajo importantes, la empresa, en última instancia, sólo puede escoger entre el convenio colectivo regional con el sindicato del ramo y el convenio colectivo individual con el mismo sindicato de industria supraempresarial, el que posiblemente no esté muy interesado en lograr resultados de negociación eficientes para no interferir en la política de la agrupación sindical.

La alternativa de establecer contratos laborales individuales con los trabajadores (no sindicalizados) muchas veces no representa una alternativa eficiente -no sólo por cuestiones de costos de transacción, sino también debido a la naturaleza (parcialmente) colectiva del capital humano específico de la empresa. Además existe el problema de que las reglas del convenio colectivo, establecidas en un primer momento con el sindicato para los colaboradores sindicalizados (que posiblemente son pocos), en cualquier momento pueden hacerse vigentes para los demás empleados, si éstos se afilian posteriormente al sindicato. Por lo tanto, desde el punto de vista del patrón no es posible celebrar con trabajadores individuales o grupos de trabajadores no sindicalizados acuerdos referentes a cuestiones que usualmente son cubiertos por convenios colectivos y que difieran de lo acordado en el convenio colectivo. No existe seguridad jurídica para ello.

Para contrarrestar este problema y para facilitar mayor competitividad y mayor seguridad jurídica también aquí, se podría abolir el artículo 77 párrafo 3 BetrVG. Sin embargo, esta opción tendría la considerable desventaja y que el comité de empresa en su calidad de representante de todos los trabajadores está capaci-

*Nota del traductor: BetrVG = Betriebsverfassungsgesetz, puede traducirse como "Ley de comités de empresa".

tado para celebrar acuerdos de vigencia obligatoria para todos los trabajadores. Aquí no existe la libertad de no afiliación. Esto limitaría aún más la libertad contractual individual dentro de la empresa.

Otra posibilidad sería conceder a coaliciones de trabajadores al nivel de la empresa o al nivel grupal dentro de ésta la "capacidad de celebrar convenios colectivos" y de conceder la misma vigencia jurídica a los contratos laborales individuales y colectivos en los diferentes niveles. Mediante una regla oportuna se ampliaría tanto la libertad de coalición como la libertad de no afiliación de los trabajadores. Se podría estipular que los acuerdos con el comité de empresa, en su calidad de representante de todos los asalariados, se limiten a aquellos contenidos de regulación que *necesariamente* deben ser iguales para todos los trabajadores de la misma empresa (como por ejemplo, la regulación del cierre de la empresa por vacaciones). El comité de empresa podría tener la función adicional de instancia de coordinación o de arbitraje, sobre todo en caso de conflictos entre los diferentes grupos de trabajadores.

Cambio acorde con los tiempos del corporativismo privilegiado hacia instituciones de servicios

Todavía no se sabe cómo podrá ser un nuevo equilibrio –acorde con los nuevos desafíos– entre el convenio colectivo a nivel de las asociaciones patronales y de los sindicatos, los acuerdos colectivos a nivel de la empresa o a un nivel grupal, el contrato de trabajo individual y entre la gestión formal representativa a través del comité de empresa y la participación directa de los trabajadores. Lo que nos parece seguro es que las negociaciones centralizadas y las formas indirectas de la gestión más bien perderán importancia. Esto parece también dejar claro que la modificación de las disposiciones legales o de su interpretación por parte de los tribunales son una condición necesaria para que estas modificaciones hacia un nuevo equilibrio se puedan dar y estén legalmente fundadas.

Si bien es más fácil construir confianza a nivel descentralizado, las negociaciones descentralizadas no son de ninguna mane-

ra una garantía para lograr relaciones laborales cooperativas y llenas de confianza. Más bien, hay quien ve el peligro de que los conflictos que actualmente se dirimen principalmente fuera de las empresas, debido a la mayor importancia de acuerdos específicos intraempresariales, se vayan a introducir y llevar dentro de las empresas individuales, de manera que se originaría un empeoramiento de las relaciones laborales. Sin embargo, el argumento de que las negociaciones descentralizadas perturban la paz en la empresa, se queda corto. En todo esto no hay que perder de vista que las partes contractuales no podrán evitar, debido a esta evolución, modificar las condiciones de su convenio colectivo cuando la competitividad de su empresa esté en serio peligro debido a estas condiciones. En estos casos resultaría ciertamente más fácil para las partes contractuales en la empresa llegar a soluciones de común acuerdo, si con ello no tuvieran que contravenir lo estipulado en el convenio colectivo y el derecho vigente, y si las asociaciones patronales y los sindicatos apoyaran a las partes en su búsqueda de soluciones eficientes para la empresa, en vez de arrastrar los intereses de su asociación dentro de las empresas.

Para minimizar los riesgos que sin duda van asociados con una devolución de competencias de regulación a las empresas, las asociaciones patronales y los sindicatos pueden y deberían de contribuir para fortalecer la confianza en la disposición a cooperar y en la competencia de regulación de las partes contractuales de la empresa. Las asociaciones y los sindicatos deberían de ver que su función es apoyar técnica y metódicamente a sus miembros, y a los comités de empresa en la búsqueda de soluciones apropiadas, y no recetándoles soluciones específicas. Además, deberían de desarrollar cláusulas supletorias a nivel supraempresarial y procedimientos de resolución de conflictos que entran en acción si no se logra un acuerdo a nivel de la empresa.

Estado de bienestar y ciudadanía en España: un ejemplo del modelo social europeo

545 620476

EL PROPÓSITO de este breve ensayo es analizar a través del caso español lo que podríamos llamar un ejemplo del modelo social europeo. Las preguntas que buscaré contestar son las siguientes: primero, ¿es posible utilizar la teoría evolutiva sobre la ciudadanía elaborada por T.H. Marshall a la historia de España? o como Michael Mann, Bryan Turner y Margaret Somers sostienen, debemos ir más allá de Marshall y encontrar las distintas rutas seguidas por diversos países en Europa en su camino a la ciudadanía. Segundo, para analizar el camino seguido por el sistema político español desde un régimen autoritario hacia uno democrático qué tan útiles son los siguientes dos modelos: *a)* el modelo sociológico de Turner de ciudadanía a lo largo de dos ejes: las definiciones pública y privada de la actividad en términos de la creación de un espacio público de actividad política, y las formas activa y pasiva de ciudadanía en términos de si los ciudadanos se conciben como meros sujetos de una autoridad o como agentes políticos, y *b)* el modelo genérico de Rustow de transición a la democracia. Por último, qué tan exitosa ha sido la nueva democracia española en su proceso de transición múltiple, *i.e.* desde un régimen sin ciudadanía, política, ni social a uno que intenta lograr ambas de manera simultánea.

El argumento central del ensayo es triple. Primero, aunque el caso español no corresponde con el proceso evolutivo de la ciudadanía analizado por Marshall, su concepto fue particularmente útil

* El Colegio de México.

para la izquierda moderada española en su lucha por lograr un cambio político y social acelerado, durante el proceso de transición y consolidación del régimen democrático. Segundo, el modelo de ciudadanía de Turner y el modelo genérico de transición a la democracia desarrollado por Rustow son útiles para analizar la transición de España de un régimen autoritario hacia una democracia liberal. Por último, la construcción de una democracia social en España ha ido más allá del modelo de democracia liberal estadounidense. Catorce años de gobierno socialista ayudaron a disminuir la desigualdad de la sociedad española, durante un periodo en el cual sociedades occidentales más ricas como Estados Unidos y Gran Bretaña padecieron un proceso de creciente desigualdad. La transición a la democracia en España implicó la construcción de un Estado de bienestar que se reflejó en un creciente poder infraestructural del Estado y un incremento sustancial en los recursos utilizados por el Estado en educación, infraestructura, salud y servicios sociales. En síntesis, el gobierno socialista fue capaz de hacer de España un país más justo y equitativo no sólo en términos políticos, sino económicos y sociales. Sin embargo, a pesar de estos logros aún está pendiente en España el reto de lograr niveles menores de desempleo similares a los del resto de países de la Unión Europea y de disminuir la desigualdad interregional que persiste en el país.

En la primera parte del ensayo, discutiré el concepto de ciudadanía civil, política y social elaborado por T.H. Marshall y las críticas hechas por Michael Mann, Bryan S. Turner y Margaret Somers al análisis de Marshall. Después estudiaré el caso español utilizando el modelo de Rustow, para analizar transición a la democracia y la forma en la cual España se ha acercado a Europa en términos de ciudadanía civil, política y social. Por último, desarrollaré algunas conclusiones.

El debate sobre ciudadanía y democratización

De acuerdo con Michael Mann:

ideas realmente nuevas e importantes son escasas. Que dichas ideas se desarrollen en teorías coherentes es algo aún

más difícil. T.H. Marshall es una de las pocas personas que al menos ha tenido una de esas ideas y ha desarrollado a partir de ella una teoría.... Marshall identificó tres etapas en la lucha por alcanzar la ciudadanía civil, política y social.”¹

Recientemente ha habido un resurgimiento de los estudios sobre ciudadanía y del argumento de Marshall. Según Margaret Somers, “la ciudadanía y la democratización están de vuelta en la agenda sociológica después de habernos enfocado en los temas de la formación de las clases y el Estado”.² En opinión de Somers este cambio responde a cambios mundiales:

El incremento de la migración y el resurgimiento del nacionalismo han obligado a atender a los beneficios derivados de la membresía a distintos estados nacionales. Los movimientos sociales en Europa del Este han producido cambios revolucionarios en torno a las demandas de libertades políticas y civiles, a pesar de que en dichos países existían ya garantías socioeconómicas a las que T.H. Marshall denominó ciudadanía social, *e.g.* educación pública, derechos sociales y derechos asistenciales.³

En su artículo, Somers reta lo que considera el consenso existente sobre la ciudadanía: su definición conceptual como “un estatus personal formado por un conjunto de derechos y deberes universales (*i.e.* derechos legales frente al Estado) que tienen todos los miembros de un Estado-nación”, el desarrollo histórico de la ciudadanía (la mayoría de los investigadores asumen que los requisitos legales de una sociedad capitalista emergente fueron responsables del nacimiento de los derechos ciudadanos modernos) y finalmente, su propuesta teórica: “la mayoría de los investigadores están de acuerdo en que las teorías sobre la ciudadanía deben basarse en el análisis de las relaciones diádicas entre el Estado y la economía capitalista, que son a veces contenciosas, a veces cooperativas y a veces legitimistas”.⁴

¹Michael Mann, *States war and capitalism*, Oxford, Blackwell, ca. 1989, p. 188.

²Margaret R. Somers, “Citizenship and the place of the public sphere: law, community, and political culture in the transition to democracy”, *American Sociological Review*, vol. 58, octubre de 1993, p. 587.

³*Idem.*

⁴*Ibidem*, p. 588.

Contra dicho “consenso”, Somers, siguiendo a Polanyi, propone que la ciudadanía debe definirse como un “proceso institucional”, i.e., la ciudadanía es un grupo de prácticas sociales imbricadas institucionalmente. Estas prácticas son contingentes y constituidas por las redes de relaciones y los signos políticos que enfatizan la membresía y los derechos y deberes universales en una comunidad nacional. Más que un cuerpo de derechos otorgados “ya establecidos por el Estado y asignados a los individuos, los derechos ciudadanos son sólo un resultado potencial de una configuración de reglas de pertenencia nacional”.⁵

Somers critica los conceptos de tiempo, espacio y agencia de Marshall. En términos de tiempo,

a pesar de que la explicación de Marshall se refiere a causas últimas, apunta de manera inequívoca a una variación sincrónica, entre las etapas del desarrollo capitalista y las etapas de ciudadanía política y legal. Sin embargo, la evidencia apunta a una relación imperfecta entre el desarrollo económico y los tres componentes de la ciudadanía. Por ejemplo, en los siglos XVII y XVIII en Inglaterra, junto con el surgimiento de mercados nacionales de trabajo y derechos civiles, también existe evidencia de reclamos y prácticas de ciudadanía social y política.⁶

Mi comentario sobre Somers es que Marshall era consciente del problema de superposición entre los tres elementos de ciudadanía, “es imposible, sin violar la exactitud histórica, asignar a cada siglo uno de los elementos de la ciudadanía –derechos civiles al XVIII, políticos al XIX y sociales al XX... Estos periodos deben por supuesto tratarse con razonable elasticidad, y existe una evidente superposición, especialmente entre los últimos dos”.⁷

En términos de espacio la crítica de Somers a Marshall es que “Marshall sostiene que la subordinación de prácticas locales a prácticas nacionales es una condición de la ciudadanía moderna.” Por el contrario, Somers afirma que

⁵ *Ibidem*, p. 589.

⁶ *Ibidem*, p. 592.

⁷ T.H. Marshall, *Citizenship and Social Class*, Londres, Pluto Press, ca. 1950, p. 10. Las cursivas son del autor.

diversos patrones de implementación legal producen diferencias regionales dramáticas en la medida en que las leyes se transforman en o son interpretadas como derechos ciudadanos. Esta variedad de resultados depende de la geografía política y el ámbito regional y la interacción entre la cultura política y las leyes regionales y nacionales”.⁸

En este punto difiero con mayor contundencia con Somers. Definir la ciudadanía como un proceso instituido y no como un estatus puede hacerle justicia al proceso de ciudadanía en Inglaterra, pero viola el proceso histórico por el cual otras poblaciones alcanzaron el estatus de ciudadanos. En Francia por ejemplo, la Revolución francesa fue un rompimiento claro con el pasado feudal. La transformación radical de una comunidad política, de un grupo de súbditos en una comunidad de ciudadanos se pierde en los detalles históricos de Somers, quien (siguiendo a Weber) está en lo correcto al sostener que las instituciones económicas y políticas de nuestro tiempo tienen su origen en la Edad Media. Pero la historia está hecha de rupturas no sólo de procesos. La Revolución francesa representa uno de dichos puntos de quiebre. Como argumenta Walzer:

Durante su fase jacobina, la revolución puede entenderse como un esfuerzo por establecer la ciudadanía como la identidad dominante de los franceses –frente a otras identidades alternativas, como la religión, la familia, el Estado, y la región. El reemplazo del título honorífico del Señor con el universal de “ciudadano” (y también el de ciudadana) simboliza dicho esfuerzo. La ciudadanía reemplazó a la fe religiosa y a la lealtad familiar como el motivo central de la conducta virtuosa. De hecho la ciudadanía, la virtud y el espíritu público eran ideas fuertemente conectadas, que sugieren un compromiso riguroso hacia la comunidad política (y la actividad militar) en nombre de la comunidad, la patria, aún no la nación.⁹

⁸Somers, *op. cit.*, p. 592.

⁹Michael Walzer, “Citizenship”, en Terence Ball, James Farr y Russell L. Hanson, (eds.), *Political innovation and conceptual change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 211.

Parafraseando a Tilly, podemos afirmar que como la guerra hace al Estado y los estados hacen la guerra, el concepto moderno de ciudadanía está vinculado a la guerra y de manera más específica al reclutamiento masivo.

En la ideología jacobina la ciudadanía era una ocupación universal; todos debían servir a la comunidad. De esta forma el reclutamiento en masa, que iba más allá de las leyes de conscriptos anteriores, literalmente reclutó a todos, estableciendo tareas para hombres y mujeres de todas las edades.¹⁰

La población francesa no simplemente recibió los derechos ciudadanos, pelearon por ellos. Michael Walzer ha distinguido entre la ciudadanía republicana y la imperial o liberal. "La primera describe a la ciudadanía como un puesto, una responsabilidad, una carga asumida con orgullo; la segunda describe la ciudadanía como un estatus, un derecho o un conjunto de derechos que se disfrutan pasivamente."¹¹

Como sostiene Marshall:

en la Edad Media, la participación en los asuntos públicos era más un deber que un derecho. Los hombres debían servir a la corte de acuerdo con su clase y su región. La Corte les pertenecía a ellos y ellos a ella, y tenían acceso a ella porque ésta los necesitaba y porque ellos conocían sus asuntos. Pero como resultado del doble proceso de fusión y separación del Parlamento fue que la maquinaria que daba acceso a la institución sobre la cual descansaban los derechos de ciudadanía tenía que forjarse de nuevo. En el caso de los derechos políticos la historia es la de la lucha por el sufragio y el derecho a ocupar puestos en el Parlamento.¹²

De acuerdo con Turner:

el corazón de la explicación de Marshall sobre la ciudadanía descansa en la contradicción entre la igualdad política formal

¹⁰Walzer, *op. cit.*, pp. 211-212.

¹¹*Ibidem*, p. 217.

¹²Marshall, *op. cit.*, p. 9.

del derecho al sufragio y la persistencia de la desigualdad social y económica, enraizada en última instancia en la economía de mercado capitalista y en la existencia de la propiedad privada. Marshall propuso la expansión del sufragio como el medio político central para resolver o al menos subsanar dichas contradicciones.¹³

Sobre la base del concepto de Marshall de ciudadanía y la crítica de Mann a Marshall, Turner ha desarrollado un modelo del desarrollo de la ciudadanía en términos de dos dimensiones: la primera es la distinción entre ciudadanía pasiva y activa, en el sentido de si la ciudadanía surgió desde arriba o desde abajo, y la segunda dimensión es la tensión entre el ámbito privado de un individuo y su familia, en relación con la arena pública de la acción política. Con base en estas dos dimensiones, Turner construyó una tipología de cuatro concepciones de la ciudadanía.

CUADRO 1
TIPOS DE CIUDADANÍA

	<i>Desde abajo</i>	<i>Desde arriba</i>
Espacio +	Tradicción revolucionaria Francia	Pasiva Inglaterra
Público —	Liberalismo estadounidense	Fascismo alemán

Así, la concepción francesa de la ciudadanía fue el resultado de la ruptura violenta de la revolución como argumenta Turner,

la misma violencia de esa transformación social resultó en una concepción sumamente articulada de la ciudadanía activa durante las luchas revolucionarias del siglo XVIII... teorías políticas revolucionarias, actuando en contra de la concep-

¹³Bryan S. Turner, "Outline of a Theory of citizenship", *Sociology*, vol. 24, núm. 2, mayo de 1990, p. 191.

ción absolutista del soberano, siguiendo a Rousseau en su conceptualización de la sociedad como un colectivo de individuos cuya existencia sería representada a través de la voluntad general en las instituciones parlamentarias populares. Lo que unía a los franceses en una nación era precisamente el concepto de ciudadano. Los franceses habían dejado de ser meros súbditos del soberano y se convirtieron en ciudadanos comunes de una entidad nacional. Por lo tanto, existen dos movimientos paralelos por los cuales un Estado se transforma en una nación y al mismo tiempo los súbditos se transforman en ciudadanos.¹⁴

En el lado opuesto tenemos el caso de Alemania, los ciudadanos se mantienen en una relación pasiva frente al Estado, ya que el ciudadano era meramente un sujeto resultado de la acción del Estado. Gran Bretaña y Estados Unidos son casos mixtos

el acuerdo constitucional de 1688 creó la ciudadanía británica como súbditos, quienes tienen personalidad legal y cuyos derechos sociales están constituidos por el monarca en el Parlamento. La noción de ciudadano como súbdito indica claramente lo amplio de la noción de derechos sociales, pero también el carácter pasivo de las instituciones civiles británicas. La derrota del absolutismo en 1688 dejó atrás un conjunto de instituciones (la Corona, la Iglesia, la Cámara de los Lores y actitudes tradicionales acerca de la familia y la vida privada) que continuaron dominando la vida social británica hasta que la fuerza destructiva de la Primera y la Segunda Guerras Mundiales llevaron a la cultura británica de manera dubitativa a la edad moderna".¹⁵

El caso de Estados Unidos, "comparte con el caso francés su fuerte rechazo al poder centralizado, adoptando el discurso de los derechos del hombre y los privilegios de los ciudadanos independientes".¹⁶ También está vinculado al problema de la defensa y la guerra.

¹⁴Bryan S. Turner, *op. cit.*, p. 208.

¹⁵*Ibidem*, pp. 207-208.

¹⁶*Ibidem*, p. 208.

A pesar de que existió una tradición radical de la ciudadanía expresada en la idea de una milicia independiente, la democracia estadounidense continuó existiendo a lo largo de una división racista de explotación en el sur. Además, el Estado de bienestar estadounidense se desarrolló muy tarde y provee de formas inadecuadas de ciudadanía social y participación para la mayoría de la población. Esta débil tradición de ciudadanía en términos de asistencia social, se ha explicado por el fortísimo individualismo estadounidense y por el sistema de balances y contrapesos, así como por el federalismo, que han limitado el desarrollo de un programa de derechos sociales genuinamente nacional.¹⁷

¿Dónde situaríamos el caso español en la tipología de Turner? A principios de los setenta España podía ser clasificada como un régimen autoritario en el cual los elementos centrales de la ciudadanía civil, política y social estaban incompletos o ausentes. En ese sentido España estaba cerca del tipo alemán de finales del XIX. Sin embargo, como analizaremos ahora, España ha ido consolidando una democracia en la cual la ciudadanía civil, política y social están siendo una realidad. ¿Cómo explicar este proceso de democratización del régimen español? En mi opinión, el modelo genérico de democratización desarrollado por Dankwart Rustow es muy útil para analizar la transición en España.

La transición a la democracia en España

El régimen autoritario de Franco y la etapa preparatoria para la democracia

Entre abril de 1939, cuando las tropas nacionales entraron a Madrid, y noviembre de 1975, cuando muere Franco, España fue un régimen autoritario *i.e.* "un sistema político con pluralismo limitado, sin una ideología rectora (sino con una mentalidad), sin movilización política intensa o extensa... y en el

¹⁷ *Ibidem*, pp. 208-209.

cual un líder ejercía el poder dentro de límites mal definidos pero predecibles".¹⁸ En ese tipo de régimen los derechos civiles políticos o sociales estaban esencialmente ausentes. Sin embargo, en los cambios sufridos por la sociedad española durante la última parte del franquismo debemos buscar las fuentes de las fuerzas socioeconómicas y políticas que llevaron a la transición en España.

Como argumentan Maravall y Santamaría, cuando Franco murió, las bases de su sistema político estaban prácticamente destruidas. La Iglesia había retirado su apoyo al régimen, las distintas familias del régimen peleaban entre ellas sobre la mejor estrategia para sobrevivir, amplios sectores de la burguesía consideraban a la dictadura como innecesaria, y la veían como un impedimento para la integración de España en la Comunidad Europea, asimismo, amplios sectores de la clase media ponían sus esperanzas en la democracia.

Al mismo tiempo, utilizando el concepto de Michael Mann podemos argumentar que el alto nivel de poder despótico del Estado español, contrastaba con el bajo nivel de poder infraestructural. Como Richard Gunther argumenta:

A lo largo de los últimos años del franquismo, España fue, en varios aspectos sumamente distinta de otros países industrializados...

En 1975, por ejemplo, la carga fiscal española era la más baja de cualquier país de Europa occidental, y entre todos los países de la OCDE,... sólo el 19.5 por ciento del PIB se destinaba al gasto gubernamental y estaba muy por debajo del 32.7 por ciento del promedio de los países de la OCDE.¹⁹

Además, como consecuencia del pequeño volumen de ingresos que fluían al Estado durante los últimos años del franquismo, junto con la adopción de presupuestos equilibrados, el Estado español estaba muy por detrás de todos los gobiernos de Europa occidental

¹⁸Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt y Stein Rokkan (eds.), *Mass Politics*, Nueva York, Free Press, 1970, p. 255.

¹⁹Richard Gunther, "Spanish Public policy: from Dictatorship to democracy", Center for Advanced Study in the Social Sciences of the Juan March Institute, marzo de 1996.

en la provisión de servicios básicos. En 1975, sólo el 9.9 por ciento del PIB se destinaba a servicios sociales comparado con el 24 por ciento promedio en la Comunidad Europea.

El último periodo o fase preparatoria en el proceso de democratización que establece Rustow, correspondería en el caso español, al periodo que va de diciembre de 1975 a julio de 1976. La crisis de sucesión causada por la muerte de Franco el 20 de noviembre de 1975 rompió el equilibrio de poder entre los miembros de la coalición autoritaria. Después de su coronación, Juan Carlos I designó a Carlos Arias como presidente del gobierno. Una vez que Arias fracasó en su esfuerzo de hacer una reforma democrática limitada fue destituido a principios de 1976 y remplazado por Adolfo Suárez.

La fase de la decisión, las primeras elecciones y la nueva Constitución

De acuerdo con Maravall y Santamaría era particularmente difícil imaginar cómo es que el nuevo príncipe

sin ninguna legitimidad histórica, carismática o democrática, y sin los poderes "extraordinarios" de su predecesor, podría asegurar la continuidad del régimen en crisis cuyos principales beneficiarios no eran los monárquicos... El cardenal Tarancón, quien representaba la visión oficial de la Iglesia católica, explícitamente ligó el restablecimiento de la monarquía a la restauración de la democracia. El rey mismo se expresó de manera similar ante las Cortes, cuando aceptó la Corona en diciembre de 1975... La decisión de restaurar la democracia y la decisión de iniciar, para dicho propósito un proceso de negociación y garantías recíprocas y pactos no fue tomada por Suárez hasta 1976... Dichas decisiones fueron aceptadas sólo parcialmente por la oposición democrática una vez que se percataron de que no tenían los recursos para forzar un cambio inmediato de régimen.²⁰

²⁰Maravall y Santamaría, *op. cit.*, pp. 74-75.

Entre julio de 1976 y junio de 1977, Suárez inició un programa de reformas democráticas para dismantelar el sistema legal franquista. En el anuncio de dichas reformas Suárez proclamó el principio de la soberanía popular y la intención de su gobierno de trabajar en el “establecimiento de un sistema político democrático”. Asimismo anunció que se daría una amnistía política y prometió someter a la nación a un proyecto constitucional que incluiría la celebración de elecciones antes del 30 de junio de 1977. El dilema de la oposición era que un régimen autoritario estaba iniciando y controlando el proceso de transición. El liderazgo de la oposición tenía la alternativa de continuar oponiéndose a cualquier tipo de transición negociada con el régimen, o apoyar las reformas de Suárez con la esperanza de que llevarían hacia un régimen democrático, finalmente la oposición aceptó la negociación.

El proceso de consolidación democrática y el triunfo de los socialistas

Después de las elecciones de 1977, el liderazgo del PSOE continuó moderando su posición por varias razones: la erosión de UCD (como una coalición heterogénea) hacía una posible victoria del PSOE en las siguientes elecciones generales. Además, el PSOE había logrado integrar como parte de la Constitución el derecho del Estado a intervenir en la economía y nacionalizar ciertas industrias cuando fuera necesario (art. 128). De acuerdo con el artículo 130, el Estado podría planear la actividad económica general y encargarse de las necesidades colectiva, estimular el crecimiento económico y buscar una mejor distribución de la riqueza. El PSOE deseaba hacer de esos derechos una realidad. Sin embargo, de acuerdo con Javier Solana (uno de los líderes del PSOE): “La consolidación de la democracia, debía venir primero, antes que nuestro programa político. El cual quizás lleve veinte o treinta años poner en práctica. Porque la derecha española ha demostrado que puede vivir muy bien tanto bajo regímenes autoritarios como democráticos, mientras que la izquierda sólo sobrevive dentro de un marco democrático.”

Diversos análisis sugerían que la UCD era vulnerable en su flanco izquierdo, pero que sería necesario que el PSOE moderara su posición para obtener el apoyo de ese sector del electorado. González aceptó dicho análisis y en la primavera de 1979 afirmaba: "No puede haber una transformación social democrata sin una mayoría. Para obtener dicha mayoría es esencial que representemos un espectro del electorado más amplio del que habíamos planeado originalmente." En el Congreso extraordinario del PSOE en septiembre, González consolidó su posición como líder del partido y completó la transformación del PSOE. Después del intento de golpe militar del 23 F, los argumentos políticos del liderazgo socialista acerca de la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas antes de iniciar un cambio radical se fortalecieron.

El programa electoral del PSOE en 1982, enfatizaba: en la arena política se enfatizaba la necesidad de consolidar el régimen democrático, reformar las fuerzas policíacas, democratizar la estructura del servicio civil y reconocer la objeción de conciencia. En términos de política social: el programa prometía establecer clínicas de atención familiar, legalizar el aborto, y mejorar los servicios públicos de salud y educación. En cuanto a la política económica, para evitar la fuga de capitales como la que ocurrió en Francia, los socialistas restringían la nacionalización a la red de distribución de electricidad de alta tensión, asimismo se enfatizaba la necesidad de crear 800,000 puestos de trabajo. La propuesta más radical era la promesa de un referéndum acerca de la membresía de España en la OTAN.

El 28 de octubre de 1982, el PSOE obtuvo la victoria electoral con el 48.7 por ciento del voto nacional. Ganó en 15 de las 17 comunidades autónomas y obtuvo una mayoría absoluta en 19 de las 53 provincias de España. También obtuvo el doble de votos que sus rivales en la derecha. En las Cortes el PSOE ganó una mayoría absoluta obteniendo 202 diputados. En la derecha, la alianza de AP y PDP obtuvo 106 diputados, UCD 12, el PCE cuatro, los partidos nacionalistas vascos y catalanes 20, y el resto cinco. Una vez en el poder, ¿cuál fue la política económica seguida por los socialistas y cuáles fueron sus consecuencias en términos de ciudadanía social? Responder esa pregunta es el objetivo de las siguientes páginas.

La política económica de los socialistas

Entre 1975 y 1982, la tasa de crecimiento promedio de la economía española cayó del 8 al 1.3 por ciento. En 1977 la tasa de inflación era del 23 por ciento y a pesar de los pactos de la Moncloa que redujeron la inflación al 17.1 por ciento aún era la tasa más alta de Europa occidental en 1982. En términos de empleo, entre 1977 y 1982, la tasa de desempleo aumentó del 5.6 al 16 por ciento. Además el déficit público creció de .6 por ciento en 1977 a 5.6 en 1982. Dada esta situación, el gobierno socialista tuvo que poner en práctica un programa de estabilización así como una serie de reformas estructurales e institucionales.

En 1977-1978, los primeros pasos fueron una devaluación de la moneda del 8 por ciento para detener la fuga de capitales y la pérdida de reservas –que para finales de 1982 era de 500 millones de dólares– asimismo se siguió una estricta política monetaria. Como argumenta Richard Gunther:

en términos de política presupuestal el gobierno de González adoptó una estrategia de economía por el lado de la oferta, pero que se diferenciaba de la política seguida por Estados Unidos, los socialistas españoles consideraban que el gobierno debía jugar un papel central para establecer las condiciones favorables para el crecimiento de largo plazo y para corregir las limitaciones de los mecanismos de mercado.

Para obtener los recursos necesarios para aumentar el gasto público los socialistas pusieron en marcha una importante reforma fiscal. Como sostiene Gunther, los primeros pasos estuvieron encaminados a lanzar un ataque a la evasión fiscal y a aumentar las tasas marginales de impuestos a los españoles con mayores ingresos y disminuir los impuestos a los más pobres, estableciendo un impuesto sobre la renta más progresivo para evitar los efectos regresivos de otros impuestos.

El gobierno implementó reformas tanto del lado de la oferta como de la demanda. Intentó mantener la demanda estimulando la inversión pública. El Estado utilizó muchos recursos para disminuir los efectos de la crisis económica y abrir al mismo tiem-

po la economía. En contraste con Gran Bretaña y Estados Unidos, durante los ochenta el Estado jugó un papel central en el desarrollo económico de España: el presupuesto para desarrollo e investigación pasó del .48 por ciento del PIB al .9 por ciento entre 1983 y 1990. Asimismo, el gobierno invirtió 9,000 millones de dólares en la modernización de la industria en cinco años.

Las reformas de liberalización comercial y reestructuración industrial tuvieron un alto costo social, en particular en términos de desempleo el cual aumentó del 16.2 por ciento en 1982 al 21.9 por ciento en 1985, el doble de la tasa promedio en la Unión Europea. De acuerdo con Maravall:

la destrucción de trabajos que comenzó a mediados de los setenta, se debió tanto a factores keynesianos clásicos: los salarios habían aumentado más rápido que la productividad, la legislación franquista paternalista había creado importantes rigideces en el mercado laboral, y existían muy bajos niveles de inversión que resultaron en una falta de productividad. Pero el desempleo también estuvo relacionado con factores estructurales, en particular demográficos, la demanda de trabajo de los jóvenes que nacieron en los sesenta y setenta; la expansión rápida de la incorporación de la mujer al mercado laboral y el regreso de inmigrantes españoles. Todo esto tuvo como consecuencia un aumento sustancial en el desempleo.²¹

Sin embargo, para 1985 las reformas económicas empezaron a funcionar. La caída de los precios del petróleo y la recuperación de la economía europea ayudaron a la expansión de la economía española entre 1985 y 1990. España también se benefició de transferencias de la Comunidad Económica Europea que representaron 7.1 mil millones de dólares entre 1987 y 1992. Durante la segunda mitad de los ochenta, la tasa de crecimiento fue del 4.5 por ciento y la tasa de desempleo disminuyó del 21 al 16 por ciento en 1990, y la diferencia entre la tasa de inflación en

²¹ Luiz Carlos Bresser, José María Maravall y Adam Przeworski, *Economic Reforms in New Democracies: a social democratic approach*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, pp. 95-96.

España y el resto de la Comunidad Económica Europea pasó de 5 a 1.5 veces el promedio europeo. No obstante, para finales de la década, España volvió a tener problemas de inflación que aumentó a 6.9 por ciento en 1989 y el déficit en cuenta corriente se volvió a incrementar lo mismo que la tasa de desempleo. A pesar de estos problemas la economía española era para 1990 una economía abierta y competitiva y el Estado había aumentado de manera sustantiva su poder infraestructural. Pero ¿cuáles fueron los efectos de estas políticas en términos de ciudadanía social?

La ciudadanía social y la distribución del ingreso en España

Como argumentamos antes, el poder infraestructural del Estado durante el franquismo era muy limitado. En cambio con los gobiernos democráticos de UCD 1977-1982 y del PSOE 1982-1993 el Estado español desarrolló de manera sustancial su poder infraestructural.

CUADRO 2
DESIGUALDAD
(Ingreso personal y de los hogares)

<i>Variables</i>	<i>Años</i>	<i>Índice de Gini</i>	<i>Índice de Theil</i>	<i>Personal %</i>	<i>Hogares %</i>
Ingreso	1980	0.32958	0.19709	18.4	16.2
Monetario	1990	0.30615	0.16850	15.1	13.0
Gasto	1980	0.33605	0.19354	19.6	19.7
Monetario	1990	0.31869	0.17245	17.6	18.6

Fuente: Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta, "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada", en Fundación Argentaria, *I Simposio sobre igualdad y distribución de la renta y la riqueza*, vol. II, Madrid, Fundación Argentaria, 1993, p. 107.

Como podemos observar en el cuadro 2, entre 1980 y 1990 hubo una reducción en la desigualdad en España. Así, el índice de Gini pasó del .329 en 1980 al .306 en 1990, lo que significó una reducción de la pobreza del 5 por ciento y el índice de Theil

pasó del .197 al .168, una reducción del 11 por ciento. El porcentaje de personas por debajo de la línea de pobreza pasó del 19.6 al 17.6 por ciento para los individuos y del 19.7 al 18.6 por ciento para los hogares.

Cuando comparamos la distribución del ingreso por deciles en Gran Bretaña y España (véase cuadro 3) observamos los procesos de concentración del ingreso en Gran Bretaña y de una mejor distribución en España, lo cual hace evidente las diferencias entre las políticas del gobierno de Thatcher y las políticas de los socialistas en España. Mientras en España hubo una redistribución del ingreso en favor de los grupos de ingresos bajos y medios frente a los grupos de más altos ingresos, en Gran Bretaña las políticas de Thatcher produjeron el efecto contrario.

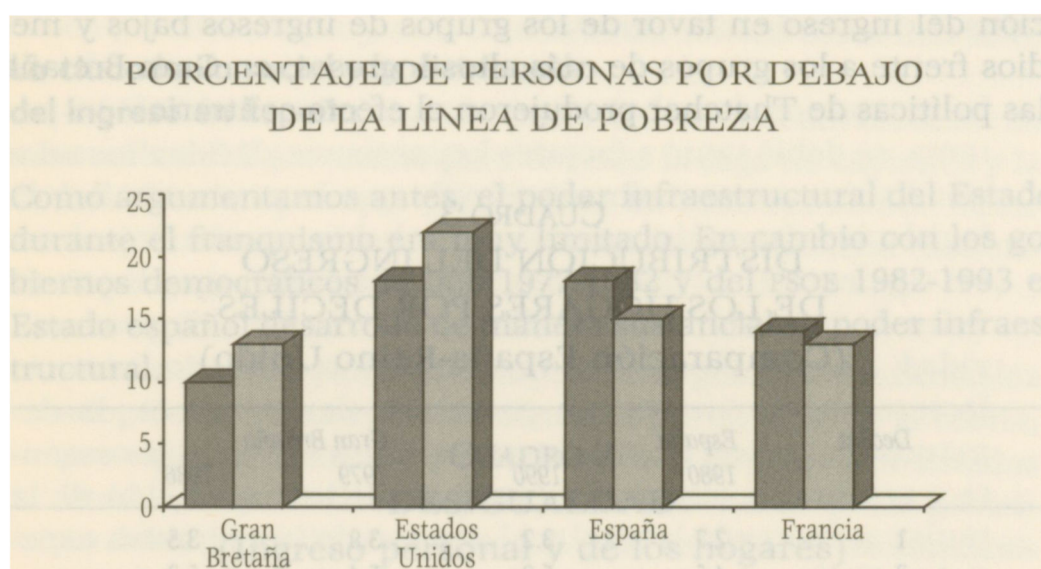
CUADRO 3
DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO
DE LOS HOGARES POR DECILES
(Comparación España-Reino Unido)

<i>Deciles</i>	<i>España</i> 1980	1990	<i>Gran Bretaña</i> 1979	1986
1	2.7	3.2	3.9	3.5
2	4.5	5.0	5.4	5.3
3	5.6	6.0	6.2	6.2
4	6.7	6.9	7.1	7.0
5	7.7	7.9	8.2	7.9
6	8.9	9.0	9.4	9.0
7	10.3	10.3	10.8	10.5
8	12.1	12.0	12.6	12.2
9	15.2	15.0	15.0	14.9
10	26.1	24.7	21.5	23.5
I. Gini	0.3373	0.3122	0.2746	0.2953
I. Theil	0.2077	0.1795	0.1247	0.1534

Fuente: Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz-Huerta, *op. cit.*, pp.109 y 111.

Un lector escéptico podría preguntarse si la distribución del ingreso tuvo como causa central el crecimiento económico de mediados de los ochenta y no las políticas socialistas. Esto no fue

así porque a pesar de que durante los ochenta España y Estados Unidos tuvieron tasas de crecimiento mayores (alrededor del 3 por ciento) frente a tasas (del 1 y el 1.5 por ciento) en el caso de Gran Bretaña; las políticas neoliberales iniciadas a finales de los setenta en Gran Bretaña y Estados Unidos tuvieron como consecuencia que los beneficios del desarrollo económico se distribuyeran de manera muy desigual, favoreciendo a los grupos más ricos y aumentando el número de pobres en Estados Unidos y el Reino Unido, como puede verse en la siguiente gráfica.



Fuente: Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz Huerta, "La distribución de la renta en España en los años ochenta: una perspectiva comparada". (En la gráfica comparamos el porcentaje de personas que vive por debajo de la línea de pobreza en el Reino Unido en 1979 y 1986, en EE.UU. en 1979 y 1986 en España en 1980 y 1990 y en Francia en 1979 y 1984), p. 115.

De acuerdo con Luis Ayala, Rosa Martínez y Jesús Ruiz Herrera, "en España... las fases de ajuste y recuperación de la economía coincidieron con el desarrollo de sistemas de protección de los desempleados y los adultos mayores, grupos que han tenido una posición tradicionalmente muy vulnerable". De esta forma, fue posible paliar los efectos más negativos de la crisis económica y del aumento del desempleo.

Entre 1982 y 1989, el gasto público no sólo aumentó en todos los sectores, sino que su efecto fue notablemente progresivo (*i.e.*

los beneficios disminuyeron conforme el nivel de ingreso aumentaba, los grupos más ricos recibieron considerablemente menos que los más pobres). De esta forma de acuerdo con Juan A. Gimeno, el beneficio recibido por el 10 por ciento más pobre de la población era igual al 204.35 por ciento del beneficio recibido por los hogares de ingresos medios. El beneficio fue disminuyendo hasta alcanzar el 36.56 por ciento, que es el valor mínimo que correspondía al último decil. Esta transferencia de ingresos significó que los hogares de los dos primeros deciles prácticamente duplicaron su renta gracias al efecto redistributivo de las transferencias del gasto público.

Entre los gastos más progresivos estuvieron: el gasto en salud cuyo beneficio se estima en 111.28 por ciento para el primer decil, 55.37 por ciento para el segundo y así hasta el 3.9 por ciento para el último. De manera similar el gasto en pensiones, seguridad social y servicios sociales disminuyen de acuerdo con el ingreso del 59 por ciento en el primer decil hasta el 1 por ciento en el último. Después de este análisis de las políticas económicas de los socialistas, ¿tenemos mejores respuestas a nuestras preguntas iniciales?

Conclusiones

La democracia y la ciudadanía social son hoy una realidad en España, pero como se pudo observar, la construcción de la democracia en España no fue un proceso unidireccional, ni un "milagro", como algunos investigadores lo califican. Llevó más de siglo y medio de 1812 hasta 1978 establecer definitivamente la ciudadanía política y civil en España.

La conclusión central de nuestro análisis sobre el caso español es que la historia y la construcción de un régimen democrático no son procesos lineales, están llenos de puntos de quiebre, de conflictos y decepciones. España sufrió movimientos hacia adelante y hacia atrás en el proceso de construcción de un régimen democrático. Pero este siglo y medio le dio importantes lecciones a la sociedad y a las élites políticas españolas. Hasta la Constitución de 1978, el proceso constitucional en España estu-

vo caracterizado por imposiciones de leyes liberales sobre una sociedad conservadora o la reacción de las clases conservadoras en contra de los esfuerzos liberales y las presiones desde abajo.

A pesar de que la teoría evolutiva de ciudadanía elaborada por T.H. Marshall no corresponde exactamente al caso español, su concepto de ciudadanía civil, política y social es particularmente útil para analizar y tratar de resolver una contradicción central en las sociedades capitalistas democráticas *i.e.* el hecho de la existencia formal de la igualdad política de los ciudadanos dentro de sociedades económicamente muy desiguales.

Las críticas de Somers a la teoría de Marshall en términos del tiempo son inexactas, porque Marshall era consciente de la superposición entre la ciudadanía civil y política. Pero como dije antes, en el punto en el que estoy en desacuerdo con Somers es en su concepto de ciudadanía como un "proceso institucional". Definir la ciudadanía como una proceso institucional y no como un estatus quizás haga justicia al proceso de construcción ciudadana en Inglaterra, pero viola el proceso histórico por el cual otras poblaciones lograron el estatus de ciudadanía. En Francia, por ejemplo, la Revolución francesa fue una ruptura clara con el pasado feudal. La historia está hecha de rupturas no sólo de procesos. La revolución representa dicha ruptura. La historia de España como la de Francia ha tenido múltiples puntos de quiebre, la Constitución de 1812, la revolución de 1868, el establecimiento de la Segunda República, la Guerra Civil y la muerte de Franco en 1975 fueron tales situaciones. Siguiendo a Brian S. Turner y a Dankwart Rustow, aquí he sostenido que la democracia en España surge del conflicto y de las presiones desde abajo, no sólo de los pactos y acuerdos entre las élites. La ciudadanía civil, política y social no simplemente se le otorgó a los españoles, ellos pelearon por dichos derechos. Durante los años setenta y ochenta la población fue crecientemente más activa y los ciudadanos se comportaron como agentes políticos que recuperaron sus derechos.

Finalmente, ¿qué tan exitosa ha sido la nueva democracia española en este proceso de transición múltiple? *i.e.* de un régimen sin ciudadanía civil, política o social a uno que intenta alcanzar las dos últimas de manera simultánea. La construcción social de

la democracia en España ha ido más allá del liberalismo estadounidense y 14 años de gobierno socialista ayudaron a disminuir la desigualdad de la sociedad española. La transición a la democracia significó la construcción de un Estado de bienestar, reflejo de un mayor poder infraestructural del Estado y de un creciente aumento en el gasto estatal en educación, infraestructura, salud, y servicios sociales. Los recursos empleados por el Estado en seguridad social (pensiones, salud, seguro de desempleo y vivienda) representaron en 1993 el 24 por ciento del PIB (casi seis puntos más que en 1980). Este porcentaje es aún menos del 28.7 por ciento del promedio de la Unión Europea, pero el esfuerzo de los socialistas fue innegable. Las pensiones, los servicios de salud y los beneficios de desempleo son pilares del Estado de bienestar español. Los socialistas universalizaron los servicios de salud, algo que países más ricos como Estados Unidos no han sido capaces de lograr. A pesar de estos logros, España aún tiene una de las tasas de desempleo más altas de Europa y los últimos ocho años de gobiernos conservadores han sido en varios aspectos un retroceso en términos de igualdad y construcción de una ciudadanía social en España; por dar sólo dos datos, el gasto público en protección social pasó del 24 por ciento del PIB en 1993, al 20.1 por ciento en el año 2000 y el gasto en educación en el mismo año fue del 4.3 por ciento del PIB muy por debajo de la media de la Unión Europea que es del 5.4 por ciento. Otro reto pendiente es la desigualdad interregional. Si bien España como país se ha acercado hacia el resto de Europa en términos de ingreso per cápita, al pasar de un ingreso promedio del 70 por ciento en 1986, en relación con el ingreso promedio de los miembros de la UE, al 84 por ciento en el año 2001. Las diferencias regionales han aumentado, ya que hay comunidades autónomas como Madrid y Baleares que presentan ingresos superiores a la media europea, frente a comunidades como Andalucía y Asturias con ingresos inferiores al 75 por ciento, pero el análisis de este fenómeno y de la política económica del PP requeriría otro ensayo.

Construcción del diálogo social México-UE. El proceso hacia la consolidación de los mecanismos permanentes de consulta

545 620478

EL PRESENTE documento intenta ser un breve recuento del proceso de organización de la sociedad civil hacia el II Foro de Diálogo Social México-UE con la idea de estimular la reflexión y el análisis sobre la urgente necesidad de promover y establecer mecanismos de consulta permanentes entre la sociedad civil y los gobiernos de ambas regiones en el marco del Acuerdo Global.

En diciembre de 1997, México y la Unión Europea (UE) firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, denominado Acuerdo Global, mismo que entró en vigor el 1o. de octubre del año 2000. Dicho acuerdo no preveía explícitamente el diálogo con la sociedad civil, aunque sí destacaba la importancia de mantener un diálogo abierto entre la sociedad civil mexicana y europea, a fin de intercambiar información y opiniones sobre el mejor aprovechamiento de las oportunidades que brindaba el acuerdo en cuestión. Desde un principio se reconoció que la apertura del diálogo político a la sociedad civil era un elemento necesario para que el acuerdo rindiera mejores frutos, de ahí que la inexistencia de una forma institucionalizada de consulta con la sociedad civil ha constituido hasta ahora una de las asignaturas pendientes.

Fue precisamente dentro del marco del Acuerdo Global que se promovió la realización de un I Foro de Diálogo Social que, en términos generales, pretendía ser un mecanismo importante para

* Centro Latinoamericano de la Globalidad.

ofrecer a la sociedad civil la posibilidad de plantear sus preocupaciones y formular propuestas constructivas. Se buscaba que el foro fuese la oportunidad para profundizar el diálogo entre México y la UE y explorar las posibilidades que el Acuerdo Global ofrecía para dar protagonismo a la sociedad civil, la cual tiene el derecho y la obligación de preocuparse por las decisiones y las políticas de los estados y de participar en ellas, es decir, se trataba en definitiva de lograr una democracia participativa que incidiera en las políticas públicas. Por eso el diálogo social, a través de foros o bien de otros mecanismos, debe convertirse en una herramienta que asegure el monitoreo, seguimiento y control permanente del Acuerdo Global.

Así, el 26 de noviembre de 2002 se realizó en Bruselas, Bélgica el I Foro "Diálogo con la Sociedad Civil México-UE", con el objetivo de darle contenido al diálogo político, a fin de hacerlo capaz de proveer aportaciones concretas a la democratización. En esta ocasión la sociedad civil propuso trabajar en tres ámbitos: hacia una dimensión positiva de la cláusula democrática, los mecanismos de participación de la sociedad civil en el Acuerdo Global a través de la integración de un Comité Consultivo Mixto y el proyecto concreto del Observatorio Social.

Proceso organizativo del II Foro

Al finalizar el I Foro, en Bruselas, el entonces embajador de México ante la UE, Porfirio Muñoz Ledo, anunció que se esperaba celebrar, ahora en territorio mexicano, el II Foro a finales del 2003; sin embargo, el gobierno de México señaló que por cuestiones de organización de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALCUE), misma que se celebraría en mayo del 2004 en nuestro país, resultaba complicado poder organizar ambos eventos y entonces la fecha del II Foro fue pospuesta y se acordó realizarlo en el 2004 una vez pasada la cumbre.

A pesar de posponerse la fecha del foro, debe reconocerse que inmediatamente terminado el I Foro en Bruselas se inició el trabajo de preparación y organización del siguiente foro, y a par-

tir de ese momento la sociedad civil organizada de México ha insistido una y otra vez en diversos encuentros, espacios de opinión y reuniones de todo tipo con la cancillería y otros órganos de gobierno sobre la necesidad de institucionalizar el diálogo y de que el tan anunciado II Foro se lleve a cabo.

En junio de 2004, una vez finalizada la Cumbre de Guadalajara, la sociedad civil retomó el asunto pendiente de la realización del II Foro. El 10 de agosto se llevó a cabo una reunión entre representantes de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y la entonces subsecretaria de Relaciones Económicas y Cooperación Internacional de la SRE, doctora Lourdes Dieck, para hablar sobre el asunto. En dicha reunión se trató, en primer lugar, la cuestión de cuál sería la fecha más conveniente para llevar a cabo el foro. Dado que el gobierno mexicano proponía el 10 de noviembre de 2004 para la reunión del Comité Conjunto México-UE y el 11 y 12 de ese mismo mes la cancillería sería sede de un seminario de CEPAL sobre fondos de cohesión, se consideró oportuno entonces como fecha probable para el II foro el 9 de noviembre, aprovechando la presencia de los europeos en México.

En esa misma reunión la secretaría pidió a las OSC nombrar una "comisión" de no más de cinco personas para integrar un grupo interinstitucional que sería el enlace con la propia cancillería y que en forma conjunta trabajarían en la organización del II Foro por la parte mexicana. A pesar de que en un principio se produjo cierta inconformidad por parte de las OSC con respecto al número de integrantes que debía tener dicha comisión y después de varias negociaciones con la secretaría, finalmente se conformó un grupo denominado al interior de las OSC como Grupo de Trabajo, cuya función sería ser portavoz de las OSC. El mandato del grupo fue asegurar todos los componentes para lograr exitosamente la realización del II Foro, trabajando en torno a la definición de la agenda, es decir, los temas a abordar, el formato del evento y la definición de la participación en el mismo (incluyente pero organizada, donde estén representados los diferentes grupos: empresarios, sindicatos, académicos y los denominados tercer sector).

A partir de entonces la sociedad civil se ha venido reuniendo en forma periódica cada semana para definir una agenda de

trabajo mínima e ir tomando decisiones sobre todas las cuestiones relacionadas con el II Foro, desde cuestiones logísticas (nombre mismo del foro, incluir el término de Diálogo de la Sociedad Civil y los Gobiernos) hasta los temas a tratar y los resultados esperados. El martes 19 de octubre de 2004 se llevó a cabo una reunión con el secretario Derbez, quien comunicó a las OSC que por parte del gobierno mexicano aún no había nada concreto. Según la versión de la Secretaría de Relaciones Exteriores la convocatoria para el foro debía ser hecha por el Comité Conjunto México-UE, mientras que los europeos habían dicho que la convocatoria debía hacerla el propio gobierno mexicano, como en su momento lo hicieron ellos para el I Foro y que hasta el momento no se había recibido nada.

En la reunión con el secretario se habló de que la fecha del 9 de noviembre era muy apresurada y, finalmente, se decidió que la reunión del II Foro se moviera hasta finales del mes de febrero o principios de marzo del año 2005. Asimismo, el miércoles 17 de noviembre se estableció formalmente la Comisión Preparatoria Conjunta para la Reunión de Diálogo de las Sociedades Civiles y Gobiernos de México y la Unión Europea,* constituida por nueve representantes de las organizaciones de la sociedad civil, donde están incluidos los diferentes sectores (académicos, empresarios, sindicatos y el denominado tercer sector) y cinco representantes de la cancillería.

Obstáculos-limitaciones para la organización del II Foro

A manera de conclusiones, cabe destacar que los principales obstáculos y limitaciones que debe superar la consolidación del diálogo social es, en primer lugar, la presencia de una sociedad civil muy poco cohesionada donde existen sectores bien organizados, bien representados, bien informados frente a otros con muy poca

* Como puede observarse, el nombre del evento se ha cambiado debido a que se incluyó el término de "gobiernos", por lo que se trataría del I Foro con este nombre y no el II ya que el I Foro se denominó "Diálogo con la Sociedad Civil México-UE" y este nuevo evento se denominará: "Reunión de Diálogo de las Sociedades Civiles y Gobiernos de México-UE".

comunicación, con intereses muy diversos y donde a veces se dificulta encontrar posiciones comunes.

Existe también un desconocimiento general y profundo de muchos de los temas específicos sobre la relación México-UE. En ocasiones se da un manejo de la información incompleta, deficiente, fragmentada e incluso en algunos casos incorrecta. Se puede reconocer también la falta de voluntad política real por parte del gobierno mexicano para involucrarse en asuntos de esta naturaleza. Además, éste tienen interés en mantener marginada a la sociedad civil de muchos temas "delicados" para que no opine ni se reflexione en torno a ellos por considerarlos "intocables" sobre todo en los acuerdos comerciales.

Perspectivas-retos para la organización del II Foro

La organización del II Foro es una buena oportunidad para que los distintos sectores de la sociedad civil se cohesionen y se fortalezcan de una forma más organizada y estructurada, pensando no sólo en este evento, sino con planteamientos en otros ámbitos y temas de importancia en la agenda nacional e internacional. Existe la necesidad de plantear las cuestiones en los diferentes sectores de la sociedad pero con una idea de conjunto, es indispensable que las OSC utilicen sus redes y contactos en la UE para cabildear y lograr que el II Foro no sea solamente una presentación de discursos, sino que se convierta en un verdadero diálogo entre sociedad civil y gobiernos de ambas regiones.

Será importante también continuar realizando actividades relacionadas con la difusión y análisis de la información sobre el Acuerdo Global y en general sobre el tema México-Unión Europea, tales como el Seminario de Apoyo que se realizó el 20 de octubre en el Centro de Estudios Europeos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, a fin de lograr que la sociedad civil esté mejor informada y tenga un conocimiento más exacto de los temas en cuestión.

Urge la presencia de una sociedad civil bien organizada, con capacidad de convocatoria y liderazgo, que sepa ceder en

muchos momentos sus propios intereses sectoriales a favor de los del grupo en general. Será importante aprovechar los pocos espacios de diálogo que se han abierto con el gobierno, como por ejemplo a través de la Unidad de Atención a la Sociedad Civil de la SRE, no sin estar conscientes que se trata de situaciones muy coyunturales y ligadas a la voluntad personal del canciller en turno.

Asimismo urge garantizar la continuidad del diálogo permanente, es decir, institucionalizar los foros para que se realicen en forma mecánica y programada, por lo menos cada dos años, a fin de que éstos se conviertan en un mecanismo de consulta permanente. Además, es necesario dar seguimiento a las acciones concretas que de ellos se deriven, para lo cual es necesario disponer de toda la información que se produce en el marco del acuerdo, para garantizar un monitoreo y seguimiento basado en datos y cifras reales. Finalmente cabe enfatizar que es necesario construir un espacio de diálogo que vaya más allá de la mera "consulta" a la sociedad civil, en donde haya participación real en el diálogo político del Acuerdo Global.

Diálogo social México-Unión Europea en la perspectiva de la ampliación europea

545 620479

LA UNIÓN EUROPEA considera que el diálogo entre las instituciones gubernamentales y los actores sociales es uno de los pilares del modelo social europeo. En el contexto europeo más amplio, este diálogo constituye también un recurso relativamente eficiente para disminuir el déficit democrático, inherente en este proceso de integración, que se ha desarrollado principalmente gracias a la voluntad y el interés de los gobiernos y/o burocracias comunitarias.

La institución más conocida de este diálogo es el Comité Económico y Social Europeo, creado por los Tratados de Roma en 1957, con el objetivo de representar los intereses de los diferentes grupos sociales: empresarios, trabajadores, consumidores, comunidad científica y económica, movimientos ecologistas, e incluso familias. El papel del CESE ha crecido constantemente: en 1985 la Comisión Europea inicia el diálogo social formal y en el Acta Única Europea se inscribe la obligación de consultar a los interlocutores sociales en temas como empleo, política social, salud, medio ambiente, medidas antidiscriminatorias; un conjunto de materias ampliado en el Tratado de Ámsterdam (1999).

La firma del Acuerdo Social en diciembre de 1991, y sobre todo su inclusión en el Tratado constitutivo de la Unión Europea una vez que el Reino Unido renunció a la cláusula de extensión, reafirma la importancia de los interlocutores sociales en el diseño y aplicación de las políticas sociales. En marzo de 1996 la Comisión organizó en Bruselas el I Foro Europeo sobre la Política

* Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey-campus Estado de México.

Social, que reunió a casi 1,000 representantes de las asociaciones, organizaciones no gubernamentales y otros interlocutores sociales de las instituciones comunitarias.

No es de extrañar, entonces, que el modelo social europeo ha inspirado a la sociedad civil mexicana en su lucha por un mayor reconocimiento y la inclusión en el proceso de la toma de decisiones. Desde el foro social bilateral (Bruselas, noviembre de 2002) se plantea la necesidad de crear un Consejo Económico y Social en México como contraparte e interlocutor de las instituciones sociales europeas. A su vez, la sociedad civil mexicana ve en la cooperación con los interlocutores sociales europeos la posibilidad de reforzar su propia posición frente al gobierno y de obligarlo a tomar medidas que vayan más allá de la retórica vacía.

El objetivo de esta breve intervención es llamar la atención hacia las estrategias alternativas de la construcción del diálogo social en México. A pesar de que la Unión Europea sostiene su interés en la promoción de la cohesión social y la democracia participativa en sus socios políticos y económicos, los últimos años presentan claros indicios de que el compromiso europeo con el desarrollo social de los países terceros está sufriendo un desgaste y el embate de los intereses particulares de los Estados miembros más ricos, por ende los contribuyentes netos al presupuesto comunitario. En este contexto, será cada vez más difícil el acceso a los recursos financieros de la Unión Europea, que tienden a desviarse, además, hacia las nuevas fronteras de la Europa ampliada.

En el caso de las relaciones entre la Unión Europea y la Latinoamérica, el deterioro es más que visible. Las cumbres iberoamericanas y las de ALCUE han perdido la relevancia política y se han convertido en reuniones donde los temas críticos como la migración o la agricultura son los grandes ausentes. En el documento sobre los nuevos retos de la Política Exterior y de Seguridad Común, que fue discutido el año pasado en la Cumbre de Salónica, Latinoamérica ni siquiera aparece como región estratégica para Europa. A pesar de la ya tan mencionada importancia de las relaciones comerciales entre ambas regiones, el diálogo no ha logrado rebasar el tema del libre comercio y no se ha traducido en medidas concretas de apoyo al proceso de construcción de la cohesión social en Latinoamérica. Es obvio que las inversiones europeas y las empresas

que vienen a México buscan aprovechar los bajos costos de la mano de obra y no promover el modelo social vigente en Europa.

Desde la perspectiva latinoamericana, compartida por México, el interés de la Unión Europea en esta región ha disminuido por el compromiso de ésta con el proceso de ampliación hacia los países de Europa central y del este, cuyo nivel de desarrollo económico y social dista mucho de la media europea. Además de la necesidad de incluir a los nuevos miembros al esquema de fondos estructurales, la ampliación ha acercado también a la Unión Europea a los países con problemas graves en el ámbito de la democracia y los derechos humanos, como son sus nuevos vecinos: Moldavia, Bielorrusia, Ucrania y Rusia. Se menciona menos la necesidad de desviar recursos hacia la frontera sur, sobre todo el norte de África, principal fuente de la migración ilegal y posible amenaza terrorista, pero se reconoce que el Mediterráneo, a diferencia de Latinoamérica, es por excelencia la región del interés estratégico para Europa.

No obstante que la lógica de este planteamiento difícilmente puede ser negada, la ampliación no es el único factor que dificulta el desarrollo del diálogo social entre México y su contraparte europea. Como lo he mencionado, el siglo XXI inicia para Europa con un fuerte cuestionamiento; si el modelo social europeo puede ser extendido –ya no digamos a otras regiones del mundo– a Europa en su totalidad.

El proceso de la ampliación ha demostrado claramente que la solidaridad europea tiene sus límites, y éstos son más fuertes que la preocupación por la cohesión y bienestar social incluso de sus nuevos miembros. En los tres principales temas sociales de la ampliación: las ayudas regionales, las ayudas a agricultura y la libre movilidad de personas, el interés particular de cada miembro hizo imposible la plena integración de los nuevos miembros.

El problema de las ayudas regionales se constituyó como eje de tensión entre Alemania y España (apoyada por Italia, Grecia y Portugal, grandes receptores de la ayuda regional). Como recordamos, los fondos estructurales fueron creados desde el inicio de la Comunidad Económica Europea, con el objetivo de equilibrar el desarrollo económico y social entre los países miembros. Hasta ahora los países que no superan el 90 por ciento de la renta per cápita media de la UE y las regiones que no llegan al 75 por ciento del PIB medio de la Unión tienen derecho a percibir esas ayudas.

España, por ejemplo, alcanzó en el año 2000 el 83,1 por ciento de la renta media de la UE, pero 11 de sus regiones siguen estando por debajo del citado 75 por ciento. La entrada en la Unión de los países del este implicó una reducción inmediata de la media europea, por lo que, según las reglas antes operantes, la mayoría de las regiones españolas quedarían excluidas de esos fondos, que en buena parte serían destinados a los nuevos Estados de la UE.

La ampliación de mayo de 2004 cambió la configuración social y económica de Europa, que actualmente está conformada por tres grupos de países: el grupo más próspero, con una media superior a la media europea, formado por 12 países de la actual UE (todos menos España, Grecia y Portugal). Estos tres países, junto con Chipre, Malta, Eslovenia y República Checa, formarían el grupo con unos ingresos per cápita del 80 por ciento de la media actual de la UE. Los países restantes, con el 16 por ciento de la población de la UE, estarían en el nivel de 40 por ciento de la renta per cápita media. Para darnos cuenta de la desigualdad de la nueva Europa es suficiente decir que los habitantes de Luxemburgo, el país más rico, perciben el 208 por ciento de la media europea, mientras que los letones sólo el 42 por ciento.

Aunque parte del problema de fondos estructurales, las ayudas a la agricultura constituyen una problemática propia por su impacto sobre el presupuesto. En un informe de la Comisión Europea publicado a finales de enero de 2002, se establece que todos los países aspirantes tienen derecho a integrarse plenamente a la PAC desde el momento de la adhesión, sin embargo, considera al mismo tiempo que la entrega de ayuda a la agricultura sea paulatina: 25 por ciento en el año 2004, 30 por ciento en 2005, 35 por ciento en 2006, y hasta el año 2013 se llegaría al 100 por ciento. La mayoría de los países aspirantes –especialmente Polonia, Lituania, República Checa y Hungría– han protestado por esta medida. Por un lado, la agricultura es una parte importante de la economía de estos países, que cuentan con grupos de presión fuertes, y por el otro, la medida parece ser una forma disimulada de excluir a los nuevos miembros de las ayudas, dado que existe una enorme probabilidad que para el año 2013 estas ayudas disminuirán, como consecuencia de las presiones de los países contribuyentes netos al presupuesto: Alemania, Francia, Reino Unido, Suecia, Austria y Holanda.

A mediados de diciembre de 2003, estos países han enviado a la Comisión Europea la llamada Carta de los Seis, en la que exigen que la aportación al presupuesto comunitario para el periodo 2007-2013 no rebase el 1 por ciento del PIB nacional. Actualmente, el máximo está fijado en 1.24 por ciento, y de cualquier manera se estima insuficiente para promover mayor igualdad entre los nuevos y los viejos miembros, sin considerar siquiera que para el año 2007 está prevista la entrada de Rumania y Bulgaria, y antes del 2013 podría consumarse la anexión de Croacia y Macedonia, países todavía más pobres. Además de pedir la disminución de la aportación, los firmantes señalan que el gasto de la UE debería concentrarse en mejorar la competitividad económica, la política exterior y de seguridad, la protección de las fronteras o la gestión de los flujos migratorios, y no a financiar los proyectos de solidaridad con las regiones más pobres. El comisario de Política Regional en aquel entonces, Michael Barnier, opinaba que, para ser creíble la política de cohesión, debe dedicarse un 0.45 por ciento del PIB de la UE al desarrollo regional (hoy es el 0.42 por ciento), aumento imposible ante la exigencia de los países más ricos de disminuir su aportación.

Al mismo tiempo que estos países presionan por limitar las ayudas regionales, establecen también limitaciones a la libre movilidad de personas, uno de los recursos más eficientes para promover la cohesión social de la nueva Europa. A pesar de que este tema fue defendido sobre todo por Austria y Alemania, cuyas sociedades son las que más temen el flujo migratorio de Europa central y del este; prácticamente todos los miembros antiguos (con excepción de Irlanda) han aplicado alguna forma de restricción (negarla, cuotas, condicionado a tener permiso de trabajar, negar el acceso a las prestaciones sociales), cuya vigencia es de dos años, prolongable a tres. Estas medidas se establecieron a pesar de los resultados de las investigaciones realizadas por la Comisión Europea, cuyas estimaciones sitúan la posible inmigración a Alemania y Austria por debajo del 2 por ciento de la PEA de estos países; lo cual incluso es visto por los analistas como una ventaja frente al problema del envejecimiento de las sociedades europeas.

En este sentido, la experiencia de las negociaciones que acompañaron el proceso de la ampliación indica claramente que las élites políticas europeas se están distanciando del proyecto social ori-

ginal. Aunque el modelo económico europeo no puede ser sustituido por un neoliberalismo abierto en las sociedades europeas, por la resistencia civil y su impacto sobre las elecciones, lo que se puede esperar es la disminución de la participación europea en el financiamiento de los proyectos sociales fuera de sus fronteras. Si los países europeos no están dispuestos a financiar la cohesión social entre sus propios miembros, con menos esperanza todavía se puede esperar que quieran estructurar sus relaciones económicas con Latinoamérica en términos de una asimetría profunda, sobre todo en el tema más conflictivo, como la agricultura.

De acuerdo con la nueva definición de las amenazas y los intereses estratégicos europeos, la mayoría de los recursos serán destinados a las regiones que tienen la frontera con el espacio comunitario: Medio Oriente, África del Norte y el este de Europa. Aunque en el documento aprobado el año pasado se reconoce que la inestabilidad en cualquier región del mundo afecta la seguridad de Europa, Latinoamérica es un gran ausente en este análisis.

En este contexto, el pesimismo sobre el compromiso real de los países europeos con la cohesión social y la promoción de su propio modelo social está más que justificado. Sin embargo, el nuevo contexto internacional puede constituir para México no solamente una lección amarga sino también una oportunidad de repensar el proyecto de diálogo social entre este país y la Unión Europea.

En este sentido, México debe asumir que el apoyo de la Unión Europea llegará en la medida que el gobierno o la sociedad civil sean capaces de exigirlo aprovechando los pocos recursos que existen. Dadas las circunstancias, no se debe identificar la existencia del diálogo social con la creación de un comité económico y social en México. En mi percepción, la construcción de las estructuras grandes y formales debe ser la consecuencia, y no la condición, de una serie de iniciativas más pequeñas, locales y diversificadas.

El Consejo Económico y Social Europeo no es la única forma del diálogo social. Una alternativa muy interesante para México es el Comité de las Regiones, creado en 1992 por el Tratado de Maastricht, que agrupa a los representantes de las regiones, elegidos a nivel local y responsables ante las asambleas locales, no nacionales. Este Comité es un órgano consultivo del Consejo, del Parlamento y de la Comisión en todos los temas que afectan los intereses locales

y regionales, particularmente la educación, cultura, salud pública, cohesión económica y social regional y creación de empleos.

Si consideramos la complejidad de México y la problemática regional, la representación local puede ser mucho más eficiente que la nacional. La estructuración regional tiene también la ventaja que no corresponde necesariamente a las divisiones administrativas, que frecuentemente separan las comunidades históricas y culturales, y puede ser un medio idóneo para promover el desarrollo de las comunidades indígenas en México. De esta manera, los fondos pueden ser destinados no tanto a la administración política y partidista, sino a las organizaciones sociales que promueven, por ejemplo, el desarrollo de la infraestructura regional común. En el proceso de integración europea, una experiencia exitosa ha sido la construcción de las eurorregiones, formas de integración fronteriza, que nace en los años sesenta y prevé inversiones conjuntas en servicios, hospitales, transporte, fuentes de empleo y actividades culturales. Las eurorregiones han promovido el desarrollo de las regiones periféricas, y la única exigencia para tener acceso a la financiación es que las autoridades locales presenten un proyecto conjunto orientado al desarrollo de sus comunidades. Las eurorregiones han promovido verdadera cohesión social entre los habitantes anteriormente separados por fronteras físicas, pero también económicas y culturales. Las más exitosas son, por ejemplo, Pomerania (entre Alemania, Polonia, Dinamarca y Suecia) o Neisse (entre Alemania, Polonia y República Checa). El ejemplo europeo puede ser aprovechado para promover la cooperación entre las entidades federativas en México, pero también para promover la cooperación entre México y Centroamérica, por ejemplo.

Tanto el proceso de la ampliación hacia el este como el análisis de las políticas europeas hacia sus nuevas fronteras indican que la Unión Europea considera la regionalización como elemento importante de la nueva gobernanza mundial. La iniciativa de Visegrad (1990), por ejemplo, indica claramente que la capacidad de cooperación regional es vista como prueba de madurez política de los países que solicitan el acceso a los recursos comunitarios. A pesar de muchos problemas que enfrentó esta cooperación entre Polonia, Hungría, Eslovaquia y República Checa, su permanencia después de la ampliación indica que es mucho más fácil lograr un cabildeo

frente a las instituciones comunitarias cuando existe un frente común regional. El Grupo de Visegrad fue capaz de presentar a la Convención sobre el Futuro de Europa su propia visión de la refundación constitucional y en diciembre de 2002 acordó una estrategia común para negociar las ayudas para los agricultores. Después del éxito de la Cumbre de Copenhague, donde todos los miembros del grupo fueron aceptados como candidatos a la Unión Europea para mayo de 2004, se habló de la necesidad de redefinir los objetivos políticos del grupo, y los objetivos a futuro incluyen un cabildeo conjunto a favor de la ratificación de los tratados de adhesión y a favor del futuro ingreso de los países balcánicos y de Ucrania. Los miembros del grupo prevén también coordinar las políticas que permitan la entrada a la zona Schengen y las posturas sobre las reformas institucionales de la UE, incluyendo las políticas de financiamiento a partir del 2007.

Cuando se habla del diálogo social entre Latinoamérica y la Unión Europea, existen solamente dos marcos: el latinoamericano y los nacionales. Sin embargo, la relevancia de las regiones en América Latina es innegable y los fracasos continuos de las grandes cumbres, como la de ALCUE o las iberoamericanas, también son efecto de las contradicciones existentes entre los países latinoamericanos. En este sentido, me parece urgente la redefinición del diálogo en términos de proyectos y de alianzas regionales, en los que México puede, y debe, asumir el liderazgo.

Otra forma de promover la cohesión social son las estructuras del Servicio Europeo de Empleo (Eures), agrupaciones de organizaciones sindicales, patronales y oficinas locales y nacionales de empleo, que ofrecen servicios de información y consejería para los trabajadores transfronterizos. Aunque el tema de la migración es marginado de las agendas oficiales, existe la posibilidad de establecer las relaciones entre regiones mexicanas y europeas, para promover la migración legal, pero también los proyectos educativos y de inversión conjunta. Un ejemplo de esta cooperación es la iniciativa de la Asociación Española de Municipios contra la Despoblación, que desde el año 2002 ha promovido la inmigración de Argentina y piensa extender su acción a otros países latinoamericanos, como Colombia, Ecuador o Perú.

Por otro lado, la experiencia europea demuestra que la persistencia de los intereses nacionales es muy fuerte y que para tener

acceso a los recursos, e incluso al interés de la Unión Europea, la vía más rápida es el cabildeo de alguno de sus miembros. En el pasado proceso de ampliación, por ejemplo, Europa central se beneficiaba con el apoyo de Alemania, interesada en estabilizar su frontera oriental. El interés alemán en varias ocasiones contrarrestó la resistencia francesa de sacrificar la profundización en aras de la ampliación. El mismo mecanismo persiste ahora en las relaciones con los países terceros. Italia es el principal promotor del acercamiento con Libia, por su interés en disminuir el flujo migratorio a través de este país norafricano. Los intereses de Ucrania y Bielorrusia son empujados por los políticos polacos, interesados ahora en estabilizar su propia frontera oriental y promover la creación de las estructuras democráticas en los países vecinos. Es prácticamente innecesario argumentar que Latinoamérica está presente principalmente gracias a que sigue siendo prioritaria para la política exterior de España. Es importante aquí dar impulso a la cooperación interparlamentaria. El proyecto de la Asamblea Parlamentaria Transatlántica, del diputado español José Ignacio Salafranca, merece una segunda oportunidad, sobre todo porque el Parlamento Europeo, a pesar de la mayoría conservadora, sigue siendo la institución europea comprometida con el proyecto social.

La ampliación hacia el este de Europa presenta para México y Latinoamérica también otra oportunidad. Actualmente Europa enfrenta graves problemas de democracia en su frontera oriental, que difícilmente pueden ser resueltos a través del recurso de la cláusula democrática, dado el escaso volumen de comercio entre la Unión Europea y los países como Bielorrusia o Moldavia. Es cierto que en el caso de México, la cláusula democrática parece ser un medio mucho más eficiente; por un lado existe el Tratado de Libre Comercio, cuya suspensión implicaría costos económicos para México, aunque limitados por la poca diversificación del comercio mexicano. Mucho más fuerte sería el impacto político: el gobierno mexicano está preocupado por su imagen internacional y los recursos como la cláusula democrática indudablemente constituyen un impulso indirecto para la mayor preocupación por la violación de los derechos humanos. Sin embargo, para el diálogo social –cuyo objetivo es construir una mayor cohesión social y no tanto evitar la violación de los derechos humanos– la eficiencia de la cláusula es limitada. Además, como hemos visto en el caso de Israel, la Unión Eu-

ropea es cada vez más precavida en el uso de este recurso, y las razones políticas y económicas se imponen sobre las sociales.

En contraste, la situación en países como Bielorrusia o Ucrania necesita un nuevo acercamiento al problema de la democracia. En el caso de Bielorrusia, por ejemplo, el gobierno del presidente Lukashenko ya está prácticamente aislado y la promoción de la democracia necesariamente debe buscar vías alternas. Hasta ahora, la Unión Europea ha sido incapaz de encontrar formas de reforzar la sociedad civil bielorrusa y se ha limitado a imponer sanciones en contra del gobierno y sus funcionarios. Sin embargo, desde hace tiempo se discuten en el Parlamento posibles formas de modificar las estrategias europeas frente a Bielorrusia, de tal forma que las medidas en contra del gobierno no se traduzcan en el aislamiento y debilitamiento de los grupos de oposición. En este contexto, Europa debe encontrar recursos alternativos a las presiones intergubernamentales. Si lo logra, los nuevos mecanismos permitirían fortalecer los lazos directos entre las instituciones europeas y las organizaciones sociales, sin la necesidad de la intermediación gubernamental.

Como hemos visto en esta breve revisión, el panorama futuro del diálogo social México-Unión Europea tiene sus claroscuros, que exigirán mayor activismo de la parte de las organizaciones sociales mexicanas. El obstáculo más grande no es tanto el desvío del interés europeo hacia sus nuevas fronteras, sino el debilitamiento general de la preocupación por el problema de la cohesión social. La recesión que enfrentan las principales economías europeas ha debilitado el sentimiento de solidaridad intraeuropea y ha afectado las prioridades en sus relaciones con el exterior. En este contexto, es probable que el interés europeo en el diálogo social con Latinoamérica decrezca, e incluso que se convierta en un recurso puramente discursivo, que reaparecerá en el marco de las grandes cumbres, pero que no se traducirá en medidas concretas de apoyo. Dado que el gobierno de México tampoco tiene un interés genuino en aumentar el papel de las organizaciones sociales en la toma de decisiones, la sociedad civil mexicana debe buscar formas alternativas de colaboración, que se enfoquen a proyectos locales y busquen en Europa la contraparte interesada en promoverlos y abrir vías al financiamiento comunitario.

Organizaciones civiles: actores estratégicos de una nueva forma de asociación México-UE (o para sobrevivir al fin de la sociedad del trabajo...)

545 620480

TOMANDO COMO línea analítica la noción del “fin de la sociedad del trabajo” y considerando la reestructuración de los centros de poder mundial y la transmutación de los ejes de poder al interior de los Estados en una sociedad de riesgo (Beck, 1998), afirmamos que las organizaciones que se orientan e intervienen sobre las consecuencias de *los éxitos* –los llamados efectos perversos– *del proyecto de la modernidad tradicional* (Beck, 1998) orientadas hacia el reestablecimiento de los vínculos comunitarios (fortalecimiento del capital social) y hacia la reposición de la naturaleza deteriorada deberán ser consideradas como base para la creación de una nueva asociación estratégica que trascienda los moldes de la “integración regional” entre México y la Unión Europea (UE).

En la medida que la eficiencia y la competitividad de las empresas, asegurada mediante la incorporación de las nuevas tecnologías oculta la relación con la creciente ola de desempleados, trastoca la composición social transformando a los obreros en lo que Dahrendorf** denomina simplemente “la clase de abajo”: “más allá de los poseedores de los puestos de trabajo se encuentra la tierra incógnita del futuro”, se presenta de manera más clara la alternativa “o se abandona esa energía a su suerte para que

* Profesora en la Facultad de Antropología en la Universidad Veracruzana e investigadora de tiempo completo en el IIESES. Doctorado en estudios organizacionales UAM-I, especialista en redes de organizaciones civiles de desarrollo sustentable.

** “Der moderne soziale konflikt” (1992), citado por Mires en su libro *La revolución que nadie soñó*, 1999.

se convierta en energía social negativa, o se crean nuevos mecanismos sociales e institucionales para que sean canalizadas productivamente" (Mires, 1999: 25).

En la misma dirección, considerando que "la reposición de la naturaleza deteriorada ha llegado a ser una estrategia de sobrevivencia de la economía industrial" (Mires, 1999: 17), las actividades que se derivan de ello representan las fuentes principales de empleo en el futuro próximo en por lo menos en dos sentidos: la ecologización de la industria (Clegg y Clarke, 1998) y la industrialización de la ecología (Escobar, 1998).

Afirmamos que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) y organizaciones no gubernamentales (ONG) debido a su naturaleza (sociedad civil) los campos hacia donde orientan sus actividades: fortalecimiento del capital social; implementación de proyectos de desarrollo sustentable; valoración de nuevas formas de trabajo y emergencia de nuevos actores con capacidad de interlocución política, son las fuerzas organizativas necesarias para enfrentar los desafíos que se nos presentan en el siglo XXI.

Para sobrevivir al fin de la sociedad del trabajo...

Del mismo modo que la llamada Revolución Industrial fue un proceso histórico de larga duración que se desarrolló de distintas maneras en los diferentes "centros" mundiales, creó profundas heridas estructurales y ciertas condiciones políticas y culturales desplegándose a lo largo y ancho del mundo de manera diversa y mediante una multiplicidad de procesos, la actual revolución tecnológica que deriva en el modo de producción microelectrónico, trae consigo una reestructuración de los centros de poder mundial y una transmutación de los ejes de poder al interior de los Estados y provoca transformaciones económicas y políticas que alteran y son alteradas por la reconfiguración de lo social (Clegg, 1990: 189).

Dicha reestructuración, si bien altera la composición del orden político y social preexistente, aún no lo ordena definitivamente, es decir, la formación y los valores que ordenarán políticamente la actual reformulación tecnológica aún no han

sido definidos, pero podemos analizar algunas de las coordenadas que parecen delimitarle. Independientemente de las profecías utópicas o apocalípticas que encarnan las exacerbaciones de las posibilidades del “fin de la sociedad del trabajo”, lo cierto es que, “se trata en definitiva de la liberación respecto a los corsees del trabajo y el Estado tal y como ha existido en el siglo XIX y XX” (Beck, 1998: 110) y en menos de dos décadas, se han desmoronado las coordenadas intrasociales de la sociedad industrial delimitadas por la separación entre lo público y lo privado y racionalizados en las organizaciones modernas: y que con ello, los ejes de vida de las personas, la familia y el trabajo, han cambiado, y en este contexto, lo que hoy se denomina sin mayor aspaviento: “el fin de la sociedad del trabajo”, no denomina la muerte del trabajo en sí, sino la de un tipo de trabajo privilegiado o hegemónico de la sociedad industrial: el trabajo contractual y asalariado y con él se marchitan las formas de validarlo social y políticamente con las instituciones creadas para ese fin.

El hecho de reconocer la relatividad de la frase a un momento histórico específico, no resta dramatismo a la situación

Mientras se repite el estribillo oficial: prioridad a la creación de puestos de trabajo las empresas, generalmente muy rentables que despiden masivamente, mejoran su cotización en la Bolsa justamente por ello, en tanto los directivos proclaman que su modo de gestión preferido es la reducción de los costos laborales, o sea, los despidos en masa (Forrester, 2000: 9).

La revolución tecnológica no sólo incrementa la competitividad de las empresas asegurándoles la capacidad de adaptación a las turbulencias del ambiente y permite una respuesta adecuada a las nuevas imprevisibilidades del mercado global, sino que tiende a prescindir de la fuerza humana por lo que invierte los términos fundamentales de la sociedad industrial: al emancipar la productividad de la tasa ocupacional, ésta aumenta cuando la tasa ocupacional disminuye, o lo que es lo mismo, cuando se incrementa el desempleo.

Distintas estrategias son desplegadas y están asociadas a marcos organizacionales específicos, en una sociedad de riesgo (Beck, 1998), las actividades que intervienen sobre las consecuencias de los éxitos del proyecto de la modernidad tradicional (contaminación global y desempleo) es una tarea política y económica muy importante, "la reposición de la naturaleza deteriorada ha llegado a ser una estrategia de sobrevivencia de la economía industrial" (Mires, 1999).

En esta dimensión se inscriben las redes de organizaciones civiles de desarrollo sustentable, las cuales incorporan los principios organizacionales y adaptan para sus fines las nuevas tecnologías, mientras que al mismo tiempo representan la posibilidad de que las actividades y los oficios se conviertan en fuentes de empleo para profesionistas capacitados y orientados socialmente que no tienen más acceso a las instituciones sociales anteriormente dirigidas a satisfacer las necesidades de la población, y al mismo tiempo representan la vía para la capacitación en uso de tecnologías alternativas y el medio de la adquisición de nuevas habilidades para los sectores marginados por el proyecto industrializador (campesinos, indígenas, mujeres).

Si bien es cierto que este tipo de organizaciones emergentes son ambiguas, volátiles y representan el paradigma de la "transición hacia ningún lado", y participan del mismo campo que le da cuerpo y sentido al modelo de desarrollo propugnado por la modernidad tradicional, al mismo tiempo conducen propósitos y orientaciones destinados a su transformación. Esta contrariedad, incongruencia y contradicción aparente, se ha convertido en uno de los argumentos más generalizados para invalidar el papel de dichas organizaciones las cuales, en muchos casos parecen confirmar la razón de tales juicios: particularistas, impredecibles, inconstantes, dependientes, etcétera, son pocas las que a nuestros ojos logran mantenerse e influir de manera efectiva en el escenario que se proponen intervenir, y sin embargo... se mueven. Existen, y su existencia tiene fundamentos en un principio de legitimidad distinto a los que hasta hoy han sido considerados como específicamente modernos; actúan y sus acciones son realizadas por actores que nos son definidos como tales en función al referente de la producción (Baudrillard, 1980), clásicos de la moder-

nidad industrial, se reproducen y su proliferación y despliegue no responde a las razones ni a la lógica del capital ni del control político de la modernidad tradicional –expansión, dominación, ganancia.

Tienen de su parte, el hecho de ser concreciones de posturas generadas por estrategias de supervivencia (empleo) alternas a las organizaciones mencionadas y, por ello, al mismo tiempo que constituyen una “tercera vía” para asegurar la supervivencia del individuo, es el medio para lograr el ejercicio de las habilidades adquiridas, además del hecho de que su orientación solidifica principios cuya intencionalidad está marcada por modos de desarrollo cualitativamente distintos de los que han marcado el crecimiento y el desarrollo del binomio capitalismo-socialismo y el posterior liberalismo.

En este contexto global, una asociación estratégica entre México y la UE debe ir más allá de los acuerdos comerciales y geopolíticos que parecen determinados a perpetuar el esquema del gato-pardo “que todo cambie...”: la construcción de un espacio común UE- México refiere a la capacidad de tejer relaciones que hagan efectivas y conviertan en realidad las asociaciones estratégicas que tiendan puentes y veredas de ida y vuelta que se extiendan a la zona franca y que acerquen las borrosas zonas aun con la fragmentación del territorio político, económico y social que existe en el continente de América Latina y de Europa. Esto sólo puede lograrse si se incrementa la “globalidad” existente, entendido que globalidad significa

...la totalidad de relaciones sociales que no están integradas al Estado nacional ni están determinadas ni son determinables a través de ésta... la globalización significa los procesos mediante los cuales los Estados soberanos se imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones y entramados varios... la singularidad del proceso de globalización radica actualmente y radicará en el futuro en la ramificación, densidad y estabilidad de las recíprocas redes de relaciones regionales-globales empíricamente comprobables y de la definición de los medios de comunicación, así como de los espacios sociales (Beck, 1998: 65).

Esto implica que hablar de organizaciones globalizadas requiere comprender la capacidad para crear y sostenerse por medio de relaciones con un alto grado de densidad y que inscriban su acción y aseguren su presencia en el horizonte mundial independientemente de los Estados nacionales;

La sociedad civil va adquiriendo carta de naturalización y las OC empiezan a ser tomadas en cuenta para: la revisión de las políticas de ajustes estructurales; el establecimiento de mecanismos que permitan que las OC puedan colaborar con las Naciones Unidas en esferas de beneficio mutuo (García, 2000: 1-10).

Y cuando hablamos de sociedad de riesgo y fin de la sociedad del trabajo, las áreas alejadas geográficamente, se reconocen así mismas como próximas porque comparten una comunidad de destino y, en este marco, se encuentra la *sociedad civil mundial* (Groupe de Lisbonne, 1996: 48), definida por el grupo de Lisboa por sus funciones:

- Deviene poco a poco en portadora de la conciencia moral del planeta a partir de definirse como vector de ideas y prescripciones de orden moral contenidas en la Declaración de los Derechos Humanos. Aparece pues como reivindicatoria de las aspiraciones y objetivos que se han convertido en demandas universales como condición necesaria para el desarrollo humano, van desde la lucha por la igualdad entre los géneros hasta las protestas contra la polución.
- Porta también un escenario diverso y heterogéneo de múltiples formas de soluciones locales y fragmentadas para resolver los problemas, es decir, vehículo de las posibilidades reales de los individuos para responder de forma activa a los problemas provocados por el desarrollo.
- Y una tercera función esencial que define a la sociedad civil mundial es que representa una oferta política mundial y porta la solución concreta a problemas mundiales.

Considerando lo anterior, afirmamos que si bien las OCS tienen aún mucho camino por recorrer para poder intervenir de

manera sistemática y eficiente en las áreas y los espacios donde se toman las decisiones sobre la gestión y la definición de los bienes y de la esfera pública, pueden avanzar hacia la creación de nuevas pautas de relación y nuevas formas de trabajo e integración que den por resultado la formación de nuevos actores políticos (hacia la constitución de un nuevo tipo de ciudadanos y de un nuevo imaginario político) lo cual permitiría crear verdaderos mecanismos de intermediación, consensuados y participativos que fueran eficientes en cuanto a la capacidad para proponer y hacer operativas las nuevas políticas públicas diseñadas desde una concepción que tome en cuenta las consecuencias de una sociedad posindustrial con desempleo y riesgos ecológicos globales desde una definición de satisfacción de las necesidades y empoderamiento de las capacidades locales.

Bibliografía

- BECK, Ulrich (1998a), *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, Barcelona, Paidós.
- _____ (1998b), *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Editorial Paidós.
- CASTELLS, Manuel (1999), *La era de la información, la sociedad red*, México, Siglo XXI Editores.
- GARCÍA, Sergio (2000), "Las redes civiles en México", *Cuadernillos de la Sociedad Civil*, Universidad Veracruzana.
- _____ (2000b), "La acción humanitaria: historia desde sus orígenes y prevención como futuro", mimeo.
- _____ (1999), *Socio génesis de las organizaciones civiles en México*, mimeo.
- HIZLER, Ronald (1999), "El ciudadano imprevisible: Acerca de algunas consecuencias de la emancipación de los súbditos", en Ulrich Beck (comp.), *Hijos de la libertad*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- GROUPE DE LISBONNE (1996), *Limites à la compétitivité*, Canadá, Ediciones La Découverte.
- ESCOBAR, Arturo (1996), *La invención del tercer mundo: construcción y deconstrucción del desarrollo*, Bogotá, Editorial Norma.

- _____ (1999), *La muerte del salvaje*, Bogotá, Editorial Norma.
- MIRES, Fernando (1996), *El orden del caos. ¿Existe el Tercer Mundo?* Venezuela, Nueva Sociedad.
- _____ (1999), *La revolución que nunca existió* Venezuela, Nueva Sociedad.
- _____ (2000), *Teoría política del nuevo capitalismo* Venezuela, Nueva Sociedad.

La alianza de los sectores empresariales y las oportunidades sociales que ella presenta en el contexto de la relación entre México y la Unión Europea

545 620483

PARA TENER una visión concreta de la utilidad que se pudiera pre-
sentar por medio de una alianza de los sectores empresariales
entre México y la Unión Europea, con el objeto de lograr benefi-
cios sociales, cabría en primer lugar aclarar la función de la eco-
nomía en la vida social y la función del sector empresarial en el
contexto de la economía. Posteriormente reconocer esta función
dentro de la realidad actual, particularmente el de la globaliza-
ción y el del acuerdo firmado entre México y la Unión Europea.

Para este propósito y sin la pretensión de hacer una defini-
ción exhaustiva de la función económica, consideraremos para
el caso, que la economía es la actividad encargada de permitir
que los recursos de los que una sociedad dispone, se aprove-
chen de la mejor manera para la satisfacción de sus necesida-
des, esto es, la economía no tiene sentido en sí misma si no es
en función de su objetivo ante la sociedad, es la encargada de
agenciar el bienestar de las sociedades que participan en ella.
Este propósito se realiza mediante la función doble de generar
riqueza y de distribuirla, presentando así dos aspectos funda-
mentales de la función de la economía, a los que se les debe
prestar toda la atención posible para lograr de forma pragmáti-
ca que ella cumpla con su función, y donde debe estar incluida
la función política, ya que ninguna de ellas funcionando sola es
capaz de cumplir con su cometido.

* Unión Social de Empresarios de México.

Es quizá el énfasis en sólo uno de estos aspectos de la ecuación completa, lo que ha creado diferentes posiciones políticas. Por esta razón es importante mantener el equilibrio en ellas para poder dar sentido a esta presentación en particular.

La economía es capaz de generar cierta riqueza por sí sola e igualmente de distribuirla, aunque tal vez sin la ayuda de la política, inadecuadamente. Esto debido a que la economía por su medio natural que es el mercado, no tiene *per se* los elementos que le permitan percatarse de lo que no se registra en ella: la minusvalía, la enfermedad, la ancianidad, etcétera, si se percata de lo que es propio de ella: la escasez, el riesgo, el rendimiento, la productividad, etcétera, hechos que son percibidos directamente por el mercado. Se requiere entonces la participación de la función política del Estado para que las dos funciones mencionadas puedan lograr su mejor resultado, tanto en la generación de la riqueza como en su distribución. Es el marco de condiciones adecuado el que permite la existencia de una economía productiva y la inclusión de la política social la que permite que la distribución se lleve a cabo más equilibradamente.

Es así que cuando hablamos de la función de la economía, ésta está siempre al servicio de su colaboración al bienestar de la sociedad, que es a la vez una meta que se convierte en medio del desarrollo integral de la sociedad o sus participantes en lo particular. Esto nos permite encontrar un orden en lo económico-político-social, ya que estos tres campos están íntimamente interrelacionados por los vasos comunicantes de la vida social, de forma que no es posible actuar en uno de estos campos, sin que los demás se vean afectados de alguna forma. De la misma manera, no se puede solucionar un campo de forma total, sin haber considerado los demás dentro de una solución.

- Visto de esta manera nos percatamos que la justicia social reside en los dos miembros de la ecuación; en la generación de la
- riqueza y en su adecuada distribución. La ineficacia en cualquiera de los dos platos de esta balanza viola el principio de justicia,
- esto se podría expresar de la siguiente manera: tan injusta es la
- ineficiencia en la creación de la riqueza, como lo es la ineficien-
- cia en su distribución. En virtud de esto la creación de la riqueza

es una cuestión profundamente ética como lo es y ha sido reconocido siempre, en su distribución.

La empresa

La empresa es la institución nacida dentro del ámbito de la economía y es la institución que mejor refleja la actividad económica en general. que le ha dado a ésta además el dinamismo que hoy cobra en la vida humana. Su gestión tiene un efecto natural hacia adentro de su seno, esto es, hacia sus colaboradores, como hacia afuera de él, hacia la sociedad. Es el instrumento por excelencia para generar la riqueza, es el motor que impulsa el crecimiento de la economía social y la personal; esto lo realiza debido al empleo que genera en primera instancia y a la distribución que hace del ingreso, que aunque imperfecta en primer instancia por medio de los sueldos y las prestaciones, y posteriormente de forma indirecta por medio de los impuestos, con los que contribuye a construir el bienestar de la sociedad, además de los compromisos que la propia empresa haya hecho por su propia convicción.

El desarrollo de una sociedad se verá entonces determinado por su capacidad de satisfacer sus necesidades, esto es, por su capacidad de generar la riqueza (los medios), lo cual identificamos como al elemento crítico en la ecuación de la función económica, porque es la generación de riqueza el medio sin el que la otra parte, la de la distribución, no es posible ser realizada. Debemos para ello estar conscientes de que la riqueza no existe si no se le crea previamente.

La empresa funciona con los mecanismos que lo hace la misma economía, quien por su especial capacidad de crear riqueza, dependerá de su productividad, el que realice su capacidad óptima en creación de la riqueza. Entenderemos en este caso la productividad como la capacidad de generar valor en todos los sentidos, aunque es esencialmente el económico el directamente relacionado con su naturaleza. Por esta razón es la empresa un protagonista de orden principal en la formación del bienestar social.

Productividad

Introducimos así el concepto de productividad en esta presentación, que es también de importancia crítica para la generación de la riqueza, porque es el multiplicador del esfuerzo económico, es la llave de la competitividad. Se trata entonces de que los clásicamente llamados sectores productivos de la economía: capital y trabajo, estén considerados en la comunidad de trabajo que es la empresa como una unidad, en forma de cooperación creativa para el logro de la mayor productividad. De esto se deriva la competitividad de la empresa, así como del marco de infraestructura física e institucional, estatal y privada. De la misma forma depende de ello la competitividad de la economía de una sociedad en general.

Globalización

Es un hecho que estamos viviendo una revolución en la historia moderna. Esto lo comprobamos por sus consecuencias y de la magnitud de ellas, esta revolución es mucho más extensa y tiene mucho más alcance que la Revolución Industrial de finales del siglo XIX. Esta revolución llamada hoy globalización. Desde hace más de una década, la globalización es un hecho indiscutible. A partir de la acelerada liberalización de los mercados, el fuerte impacto que conlleva la intensificación de la competencia internacional, se ha dejado sentir en todas las latitudes, aunque con consecuencias de diversa índole. El actual escenario internacional exige por su dinamismo, un conocimiento de las causas y de las consecuencias y los desafíos a los que se enfrentan Estados, empresas, organizaciones e individuos dentro de este fenómeno globalizante, ya que él incide de forma directa en todos los ámbitos de la vida de la sociedad anteriormente citados.

La globalización significa un nuevo concepto de competencia internacional con una consecuencia de sofisticación de mercados, que implica una cada vez mayor presión sobre todos los elementos incluidos en la vida de la empresa: los costos, las estrategias, la productividad, la calidad y la tecnología de las em-

presas. El empresario negocia en mercados cada vez más complejos, con normas y legislaciones nacionales e internacionales. Esto trae como consecuencia la gran necesidad de información clara, la minimización de riesgos, y mayor transparencia en la vida social integral, por lo tanto en todo tipo de transacciones.

El mundo productivo, esto es, el mundo empresarial requiere no solamente empresas bien organizadas, versátiles, adaptables y preparadas para la competencia internacional, sino también, organizaciones empresariales que respondan a las exigencias y retos del entorno y estén listas para ofrecer orientación al empresario.

Las organizaciones empresariales, igual que las empresas requieren encontrar apoyo para la colaboración con otros organismos sean o no semejantes para estar en posición de dar respuesta a cuestiones que solas y ejerciendo únicamente influencia en las autoridades no podrían hacer. En el proceso de mundialización y de apertura, los problemas a los que se enfrenta la empresa de forma particular, son cada vez más difíciles de resolver con la sola acción ante el gobierno, ya que al haberse eliminado el proteccionismo y las barreras, su margen de acción se ve reducido notablemente.

Así, las organizaciones empresariales afectadas no sólo por el entorno nacional, sino igualmente por el internacional deben actuar correspondientemente; esto es buscando ejercer mayor influencia y con mayor amplitud en su red de contactos y de interacciones, y la repercusión de sus opiniones y necesidades para tener mayor alcance en su entorno global. El nuevo escenario de mercados interdependientes e intercomunicados a través de la tecnología y la informática, cuya característica es la ausencia de barreras y los permanentes cambios organizacionales, tecnológicos y sociales ha provocado impactos significativos en las realidades económicas, políticas y sociales regional, nacional y globalmente. México no está ajeno a este proceso y las empresas mexicanas no son la excepción quienes deben ser capaces de enfrentar los desafíos que estas nuevas realidades implican.

En el mundo de hoy, los aumentos de competitividad constituyen la condición necesaria para lograr tasas más elevadas de crecimiento con la lógica consecuencia del incremento en el in-

greso. La competitividad está en íntima relación con los niveles de productividad empresarial. Los aumentos de productividad reflejan la capacidad de absorber tecnologías, procesos, desarrollar nuevos productos, ajustando continuamente la estructura de la organización.

En este contexto que es el escenario del siglo XXI, para desarrollar las empresas mexicanas, es indispensable establecer políticas, diseñar estrategias y crear mecanismos que les permitan un acceso efectivo y eficiente a programas e instrumentos que posibiliten mejorar su competitividad, lo cual debe incluir los mecanismos para que se logre que el entorno político sea favorable e igualmente competitivo.

Los organismos empresariales en México y particularmente la Confederación Patronal de la República Mexicana, están convencidos de que la globalización es un hecho real, estructural, que se impone y del cual no pueden escapar ni instituciones ni individuos, independientemente del lugar en el que se desenvuelva una empresa. Es sin embargo, un fenómeno que ofrece por otra parte oportunidades de desarrollo, una vez asumidos los riesgos y retos que ello implica.

Durante el nuevo milenio, la humanidad se descubre a sí misma formando parte de una "aldea global" y partícipe de una unidad de destino por la fuerza imparable de la revolución tecnológica (de la informática, de las comunicaciones, de los transportes). Un mundo cada vez más interdependiente, en el que los desafíos y problemas se hacen cada día más generales al tiempo que se profundiza la brecha entre los que tienen y los que no tienen acceso a los recursos, a oportunidades o al conocimiento.

En este nuevo contexto la humanidad tiene ante sí el gran reto, si desea preservar la paz y la seguridad global, de hallar un nuevo modelo de desarrollo centrado en el ser humano y en la construcción de un nuevo orden social que recupere la esencia del bien común, que fomente la participación ciudadana y promueva una cultura de solidaridad fundada en el más legítimo espíritu de cooperación y asociación.

Es falso e inadecuado adjudicar a la mundialización todos los problemas socioeconómicos mundiales. La pobreza y la desigualdad se ven afectadas por una amplia gama de factores tales como

la inestabilidad y el conflicto políticos, las carencias de los marcos políticos e institucionales, la corrupción, las enfermedades, la falta de infraestructuras y de acceso al cambio tecnológico, y un entorno inadecuado para las inversiones. Todas ellas afectan grandemente la productividad.

La práctica demuestra que las desigualdades han seguido creciendo en los países situados al margen del ámbito de la mundialización, aunque las mismas no se han reducido sustancialmente en todos los países que integrados en la economía mundializada, exceptuando los países anteriormente desarrollados. Así, *la exclusión de la mundialización puede ser una causa de desigualdad.*

En lo que atañe a los países desarrollados, es la revolución tecnológica la principal causa de desigualdad en la competitividad. Todos somos conscientes de que muchos países, por uno u otro motivo, han sido incapaces de beneficiarse de las tecnologías y de los capitales que han irrumpido en el mercado; de que, a menudo, la presión de la competencia mundial puede desembocar localmente en penosas rupturas sociales, y de que siguen existiendo grandes bolsas de pobreza en muchos países.

La respuesta a estos retos económicos y sociales no radica, como muchos afirman, en ralentizar o incluso detener este proceso. En palabras del secretario general Kofi Annan, el remedio no reside en la protesta contra la mundialización; los pobres no son pobres porque haya demasiada mundialización, sino porque no hay suficiente, porque no forman parte de la misma.

Los Estados tienen la responsabilidad fundamental de proporcionar una estructura institucional y políticas micro y macroeconómicas que permitan cumplir los objetivos sociales, y al mismo tiempo, fomenten el crecimiento de las empresas, la estabilidad monetaria y financiera y el imperio de la ley. Los gobiernos también tienen que ofrecer un marco reglamentario que garantice la competencia, el libre flujo de las inversiones y la protección de los derechos de propiedad, incluidos los derechos de propiedad intelectual. La mayor parte de los países tienen que esforzarse por el camino del ajuste estructural, cuyos tres elementos fundamentales son la estabilización, la liberalización y la privatización.

En el plano internacional, las empresas necesitan de normas multilaterales que respalden las políticas nacionales y propicien el comercio, las transacciones financieras y las inversiones. Han de mencionarse aquí dos acontecimientos fundamentales relacionados con el desarrollo social. El primero de ellos es la adopción de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y del Convenio número 182 sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil por la Conferencia Internacional del Trabajo, en 1998 y 1999 respectivamente. Estos dos importantes mecanismos fueron patrocinados y promovidos por la comunidad empresarial. El segundo es el llamamiento del secretario general de las Naciones Unidas en favor de un pacto mundial con las empresas presentado como una iniciativa voluntaria, y que ha recibido el apoyo de muchas empresas y organizaciones de empleadores de todo el mundo que respaldan los principios en que se inspira.

Creemos que es posible el verdadero progreso social a través de la promoción de los nueve principios del pacto mundial si las empresas tanto multinacionales como de base se implican y se comprometen a llevarlos a la práctica, que por el momento se sugiere de manera voluntaria. Tenemos que reconocer que el reto fundamental al que se enfrentan los gobiernos y las empresas, las sociedades y también los organismos internacionales, es el de garantizar que, a medida que avanza la mundialización, ésta integre a sus beneficio a las sociedades de todo el orbe.

La necesidad de alcanzar un mayor grado de asociación, de concertación e integración entre estados y sociedades está implícita en el propio proceso de globalización. Los grandes desafíos del mercado global, como los propios problemas globales (pobreza, migraciones, deterioro ambiental, etcétera) obligan a unir esfuerzos, compartir responsabilidades y actuar en forma coordinada. Cooperar es una necesidad de nuestro tiempo.

Los empresarios del país, particularmente los organizados en la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), han considerado que la consolidación de una asociación estratégica, como lo es la firmada entre la Unión Europea y México, de carácter político, económico, cultural y social, y de cooperación,

debe constituir una de las mayores prioridades además de oportunidades para ambas regiones.

Las prioridades para la acción se basan en un compromiso común con la democracia representativa, el estado de derecho, la gobernabilidad, el pluralismo y el desarrollo social, incluyendo la distribución más equitativa de la riqueza y las oportunidades, así como en una integración armónica a la economía global.

Para lograr lo anterior, es necesaria una mayor articulación de la sociedad civil, en específico de las organizaciones empresariales de ambas regiones; para ello, resulta imprescindible el reconocimiento por parte de los poderes públicos del papel que éstas desempeñan en la gobernanza de los procesos de integración y en la consecución de mayor cohesión social.

Para el logro de lo anteriormente mencionado deberán ser las políticas de cohesión social profundas, extensas y sustentables, y para ello se requiere una identificación con las mismas por parte de la sociedad. A tal efecto, las organizaciones de la sociedad civil (empleadores, sindicatos, organizaciones de economía social y demás organizaciones que creen cohesión social), además de los poderes públicos deben promover la información, el debate y la implicación de la población en dichas políticas, así como en el desarrollo de las mismas.

Específicamente en Coparmex, se subraya la importancia que desde la comunidad empresarial se otorga al fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y México así como al diálogo entre las organizaciones empresariales de ambos lados del Atlántico.

Resulta así de suma prioridad fortalecer el diálogo entre los diferentes grupos de interés político, para lograr un consenso en lo esencial que nos permita colaborar unidos ante las oportunidades que presenta un acuerdo de comercio y colaboración, que además tiene interés en participar en el crecimiento real de nuestra sociedad. Para ello habrá de promover una instancia, legítimamente estructurada que realice el diálogo social en nuestro país.

La situación de pobreza y desigualdad que aqueja a las sociedades latinoamericanas, representa una amenaza para la democracia, la paz y el desarrollo económico.

Sin embargo, para aumentar la cohesión social en Latinoamérica es fundamental elevar la competitividad a través del incremento en la productividad; así como que el Estado promueva las condiciones para un crecimiento y desarrollo económico sustentable, favorables a la creación de empresas y de empleo productivo.

Para compaginar crecimiento y desarrollo con sociedades más cohesionadas, es absolutamente necesario contar con políticas económicas congruentes y consistentes, finanzas públicas sanas que fomenten la confianza, el ahorro y la inversión, así como la financiación adecuada de los servicios sociales.

Fortalecer las relaciones entre las regiones es necesario para su desarrollo, y para favorecer un orden internacional más equilibrado, entre socios económicos de primer orden, con base en la voluntad política, el diálogo institucional y la cooperación.

Alianza de sectores empresariales

- La alianza entre la UE y México fortalece el multilateralismo e impulsa el desarrollo sustentable apoyado en los pilares económico, social y medioambiental.

Algunos organismos empresariales encabezados en el tema por Coparmex expresan que nuestras naciones deben revalorizar el contenido y la relevancia de la política como el medio para adoptar las decisiones que impulsan el avance de la sociedad. Manifestamos por tanto, que las soluciones a los problemas y desafíos tienen que buscarse en el marco de las instituciones democráticas y no fuera de él.

Entonces, ¿cuál es el papel de las organizaciones empresariales tanto de la Unión Europea como de México en este marco, en esta hora de nuestras relaciones mutuas? En primer lugar tenemos que reforzar el diálogo, como lo estamos haciendo hoy, para mejorar nuestro entendimiento mutuo, para identificar cuestiones de interés común y para desarrollar acciones conjuntas.

Una vez que hayamos fortalecido nuestro propio diálogo común, dispondremos de una mejor plataforma para proponer a

nuestros gobiernos recomendaciones específicas para mejorar las relaciones económicas y sociales entre la Unión Europea y México y van a requerir su puesta en marcha efectiva. En segundo lugar debemos promover el intercambio de experiencias y mejores prácticas entre organizaciones empresariales con el objeto de fortalecer nuestras propias organizaciones y por tanto a nuestras empresas representadas. Eso llevará indudablemente a reforzar nuestra posición ante nuestros gobiernos respectivos.

Esta contribución no es más que la asunción activa por nuestra parte, de las responsabilidades que deben tener los empresarios en el desarrollo económico y social de las sociedades en que se desenvuelven sus actividades y en el fortalecimiento entre las sociedades civiles organizadas dentro de nuestras regiones.

La Confederación Mexicana de Empleadores, Coparmex, ha considerado que las organizaciones empresariales de la Unión Europea y de nuestro país, pueden ser un elemento central en el proceso económico y la consolidación democrática y ciudadana. La responsabilidad fundamental de este tipo de organismos debe ser la de percibir las necesidades de sus afiliados y recibir sus demandas, a fin de darles cauce y generar las propuestas que, al ser llevadas ante las instancias adecuadas, resuelvan la problemática inicial según los legítimos intereses de sus representados.

Los intereses de las organizaciones empresariales siempre deben estar orientados por la ética y la responsabilidad social. Estamos convencidos de que el gran reto de la libre empresa en este siglo XXI será demostrar que es capaz, no sólo de producir buenos indicadores económicos, sino el progreso real integral de la humanidad. Es parte fundamental de la estrategia expresada por la Unión Europea el constituirse en una alternativa válida y posible para América Latina en general y para México en lo particular, frente a la realidad del Acuerdo de Libre Comercio de América Latina (ALCA).

Esta estrategia comprende la intención de realizar además acuerdos que incluyen acciones de apoyo a la integración y cooperación regional con cláusulas que permitan un proceso evolutivo, hasta llegar a la firma de acuerdos integrales para toda la región.

La Unión Europea

La Unión Europea ha destinado para este proceso 232 millones de euros para el periodo de 2000 a 2006 que corresponden sólo a la región de América Latina. A pesar de ello no ha habido acuerdos integrales, excepto los firmados individualmente con México y Chile. Ello presenta la oportunidad especialmente para México de encontrar las áreas que son de mutuo interés para ambas partes, en el sentido del aprovechamiento de este acuerdo que no ha encontrado aún la forma de tener sentido dentro de las acciones económicas, sociopolíticas del país.

Para dar forma y acercamiento a las comunidades en los dos lados del Atlántico se han llevado a cabo juntas "Cumbre" en los ámbitos empresarial y el social en general, comprendiendo en ése los factores de la producción: empleadores y sindicatos.

La Unión Europea considerada modelo social y político de referencia, tiene claros los temas que deben ser incluidos dentro de la consecución de la cohesión social hasta el punto en que están identificados como un paquete de elementos, que en primer instancia aparecen como metas en sí. Habrá que entender que son metas mediatas que a su vez están apuntadas a lograr la real cohesión social.

Cohesión social

Los campos de la cohesión social son el político, el económico, el territorial y el propiamente social. Sin excluir los elementos que estén considerados en los demás campos es natural que consideremos de forma específica lo relacionado con el campo económico por razón de preeminencia de actividad de los organismos empresariales. Sin embargo serán mencionados algunos temas que no corresponden directamente a la economía, a pesar de que finalmente como se mencionó anteriormente todos los temas de la vida social están interrelacionados y son interdependientes.

En el campo económico:

Los temas de índole económica que están considerados dentro de la temática de la cohesión social son:

- Riqueza y distribución.
- Desarrollo del tejido de producción, con el acceso a los recursos que incrementan los factores que influyen la productividad.
- Entorno favorable a las inversiones.
- Investigación y desarrollo de innovaciones.
- Transferencia de tecnología.
- Empleo y calidad del mismo (nivel salarial).
- Desaceleración de la dualidad económica.
- Cercanía de la brecha del ingreso.
- Crecimiento económico y desarrollo social. (Establecimiento de la macroeconomía sin perjuicio de la equidad social.)
- Impulso al crecimiento de la empresa. (Adopción de mejores prácticas, de la cogestión, etcétera.)
- Sistema educativo enfocado al desarrollo de la persona y a la productividad.
- Capacitación en y para el trabajo.
- Marco democrático en el campo laboral (cogestión, democracia sindical).
- Infraestructura física e institucional.
- Fomento de responsabilidad social de la empresa. (Libro verde de la Unión Europea, pacto mundial, *Caux Round Table*, etcétera.)
- Política laboral.

En el campo político:

- Instituciones democráticas de calidad. (Congruentes con la función que desempeñan.)
- Participación política individual.
- Preservación de vínculos sociales.
- Fortalecimiento de sistemas de protección social.
- Establecimiento de estado de derecho.

En el campo social:

- Dentro de este campo será necesario hacer un esfuerzo especial para el:

- fomento de una cultura que promueva una actitud favorable a la productividad, a la colaboración al bien común, que repruebe la corrupción, que responsabilice al individuo de su futuro.

En general se requiere de una conciencia de la importancia primordial que tiene la riqueza que no existe de por sí, sino que hay que crearla, lo cual tiene implicaciones éticas si no se realiza en la forma óptima posible; reconociendo las realidades que impiden que ello se realice de la mejor manera corrupción, falta de estado de derecho, de infraestructura e instituciones políticas que faciliten esta actividad, para poder instrumentar la mejor distribución de ella.

La alianza de los sectores empresariales: una percepción sindical

545 620486

LOS ESCENARIOS actuales imponen al sector empresarial la necesidad de un mayor dinamismo en la creación de condiciones que van desde propiciar su funcionamiento, hasta el desarrollo de las relaciones en el ámbito donde se desempeñan, en un ir y venir constante entre propiciar y desarrollar.

Sin embargo: ¿Qué es el sector empresarial? Habría que tomar en cuenta que el sector empresarial reúne al menos tres tipos de actores: los propietarios del negocio, los administradores del negocio y los que hacen el trabajo de detalle¹ para que funcione el negocio. Sólo sería necesario preguntarse cuál es el rol que juega el beneficiario o destinatario de los bienes o servicios que produce el sector empresarial: el cliente, usuario o consumidor (que no son sinónimos), en la lógica de la sustentabilidad y responsabilidad social (4a. generación). Pero también reúne otras cosas, materiales todas ellas: capital, medios de trabajo, tecnología y materias primas. Sin embargo, para el desarrollo de sus actividades, también requiere de la realización de diagnósticos, planes, programas y estrategias de acción. En este sentido, el sector empresarial es el conjunto de personas, materias y líneas de acción que intervienen para el desarrollo empresarial, orien-

* Sindicato Mexicano de Electricistas.

¹ El trabajador que no entienda que la fortaleza de la empresa, con la cual tiene suscrita su relación laboral, determina la fortaleza de su estabilidad laboral y la permanencia del conjunto de sus prestaciones y remuneraciones, simplemente está perdido; sin perder de vista que la relación trabajo-capital implica la negociación del reparto de los beneficios obtenidos por el trabajo de la empresa, pero depende de la fortaleza de ella.

tado a la satisfacción de necesidades sociales, materiales y no materiales.

¿Qué busca el sector empresarial? Reconocida una necesidad social y ante la disponibilidad de recursos que pretenden al menos preservar, realizar acciones que permitan la constitución de empresas orientadas a producir los satisfactores de esas dos necesidades. Seguramente, el motivo principal de los empresarios, dueños y administradores del negocio, es el de obtener tantos beneficios como sea posible de los recursos que dispone; entonces, por ello, se entiende que el interés principal que persiguen es el de obtener esos beneficios.

¿Qué papel está desempeñando? Históricamente, el sector empresarial ha protagonizado una lucha contra dos ejes centrales gradualmente sucesivos: el capricho del monarca, primero, y después la decisión del Estado. En el primer caso, tomando en consideración la preocupación de preservar para sí la propiedad y el derecho a la explotación de los medios, objetos y beneficios de la producción, trata de mantenerse a salvo de las decisiones del monarca que en cualquier momento podría expropiarlos o expoliarlos, así como imponer obligaciones fiscales, sin más razón que la simple ocurrencia. Para el segundo caso, ya no hablamos de la simple ocurrencia, hablamos del interés general, como razón para esa expropiación; no se habla ya de expoliación, en la medida que se han establecido figuras compensatorias como la indemnización, e igualmente se han establecido reglas que definen bases proporcionales y equitativas para la imposición de obligaciones fiscales.

No obstante, la preocupación de esa preservación ha llevado a dueños y administradores (organizadores) de las empresas a jugar un papel estratégico en el desarrollo de las funciones del Estado, de tal manera que hoy es muy clara la participación de ellos como gobierno. Actuación que ha incidido de modo determinante en los actos y decisiones de gobierno.

Defectos

Esta incidencia ha roto equilibrios esenciales en aras de garantizar la preservación de la que he hablado, pero también ha im-

puesto medidas restrictivas que buscan argumentar justificaciones a sus actos:

Políticamente, la intervención del sector empresarial como actor gubernamental para incidir en las instancias del Estado, garantiza la disposición de espacios clave para la toma de decisiones; desde el diseño y construcción de normas jurídicas, su aplicación en el ejercicio de las obligaciones que corresponde a entidades estatales y servidores públicos, así como en la procuración y administración de justicia. Algunos ejemplos están significados por los contenidos de las propuestas de reforma laboral, energética y fiscal, o bien, el nulo interés por aclarar cabalmente el asunto Fobaproa-IPAB, que buscan con ello privilegiar la actividad económica, a partir de privilegiar al capital, haciendo atractivo, dicen, su arribo a México.

Tales niveles de privilegio son motivos suficientes para obstaculizar hasta donde sea posible la participación ciudadana incidiendo en decisiones y actos de gobierno; baste tener en claro que los avances en materia de democracia son posteriores a los compromisos suscritos a través de los acuerdos de libre comercio, así como las formas en que se significa a la democracia son producto de la exigencia más externa² que interna, como la rendición de cuentas, la transparencia y el acceso a la información pública gubernamental, que hoy constituyen más espacios de oportunidad para los interesados en hacer negocios.

Los debates que se están realizando en materia de reforma política, están centrados en encontrar respuestas a los problemas de incapacidad de toma de consensos para decidir y acordar cambios, a partir de reformas a los Poderes de la Unión, pero con muy bajo perfil a la mayor apertura de la participación de las OSC, quienes tendríamos que conformarnos con instrumentos como referéndum o plebiscito, de muy difícil funcionamiento, baste recordar la actual forma de revocación del mandato. En suma, no se establecen condiciones de armonía entre niveles de soberanía, competencias y vías de solución a nece-

²Conviene revisar los contenidos de la agenda de las Cumbres de las Américas, en lo que se verá que si bien se reconocen estos avances como exigencias de la ciudadanía, es más una precondition para el desarrollo de la economía liberal, para la cual se garantizan reservas al tiempo que al Estado, en proceso de ajuste, se somete a total apertura.

sidades básicas, a nivel interestatal y a nivel de asociación de Estados-nación.

Ahora bien, un momento sumamente importante para el actuar del sector empresarial, está constituido por la naturaleza del asociacionismo del empresariado, tanto por su morfología como por sus ámbitos específicos de acción, que dan cuenta de que no es un sector unificado, así como tampoco produce condiciones a favor de todos sus integrantes, que acaba en excluyentismo, particularmente de esas fracciones que promueven un interés inminentemente nacional, no tanto por la idea de la preservación de lo nacional, sino por el reconocimiento y aprovechamiento del potencial que en la nación existe.

Económicamente, al privilegiar el libre comercio y el libre flujo de capitales, exentándolos de obligaciones o compromisos para con el desarrollo nacional, posibilita amplios márgenes de acción a su favor, restringiendo al mínimo la posibilidad de hacer efectivo el interés general. Pero curiosamente, este privilegio ha generado un problema adicional, relacionado con la actividad del sector empresarial eminentemente mexicano, particularmente para las PYMES, que está implicando depender del apoyo de empresas transnacionales, de compromisos de acción del Estado y de la reducción, hasta donde sea posible, de costos, principalmente fijos. Estos hechos están fuertemente condicionados por la competitividad. Asimismo, el acento a lo comercial condiciona desfavorablemente los demás procesos de la actividad económica, con efectos desfavorables para lo social: captación y distribución del ingreso, orientación de la inversión productiva, desarrollo de los procesos productivos y los propios objetivos de la comercialización.

Socialmente, estas estrategias parten del supuesto de que generarán por sí mismas, las condiciones necesarias para que cada individuo disponga de los bienes materiales para el desarrollo de su vida. No obstante los llamados de alerta a que tal hecho no ocurre, así como a la necesidad de entender que el libre comercio y el libre flujo de capitales, puntales de la integración económica, requiere de la comprensión de que es importante garantizar mínimos para poder ejercer el derecho a la vida. No sólo se siguen incrementando los acuerdos comerciales unilaterales y

unidimensionales, merced a ello, además se mercantiliza el acceso a los servicios sociales como la educación, la salud, el retiro y la cultura, sin dejar de lado los servicios públicos tradicionales como el agua y la electricidad, entre otros. Acaso, se emprenden programas asistenciales que parece que buscan más paliar el hambre y la necesidad, que generar capacidades que permitan la sobrevivencia, sin alcanzar niveles de vida dignos.

Territorialmente, en aras de las multicitadas libertades, no se toman debidamente en cuenta potencialidades, posibilidades, necesidades ni capacidades de reproducción o preservación de equilibrios ecológicos, asociados a la naturaleza intrínseca de los territorios, menos aún, por lo dicho anteriormente, se toma la previsión de garantizar con la actividad económica que corresponda realizar a cada unidad territorial, el que al menos se obtengan de ella los recursos necesarios para su preservación.

Necesidades

Ante este panorama, el sector empresarial debe cambiar, reconociendo que existe la necesidad apremiante de reestablecer el orden social, que no implica restringir la libre empresa, si partimos del hecho de entender a la libertad como el reconocimiento de la existencia de los otros y sus derechos a serlo. Por otra parte, el sector empresarial debe comprender que la preservación de su patrimonio requiere de la intervención ordenada y sistemática de todos, lo cual significa la definición social precisa de roles y la creación de condiciones que permitan su adecuado desarrollo. La histórica lucha capital-trabajo, que no está solucionada ni extinguida, menos ahora en la economía de libre mercado, ha buscado siempre obtener de las relaciones económicas, los recursos materiales para garantizar el ejercicio del derecho a la vida, es decir, no se trata de una disputa *per se*; se requiere, antes como ahora, actuar para que sea posible.

Por ello también, los que no formamos parte del sector empresarial, los trabajadores a la hora de negociar la distribución de responsabilidades y beneficios, debemos reconocer la necesidad de relacionarnos, pero no en un contexto tal cual si fuéramos ene-

migos, porque si bien somos contrapartes, nos necesitamos mutuamente, toda vez que buscamos un objetivo común: ejercer el derecho a la vida a partir de generar condiciones materiales.

También, históricamente, se ha hablado del interés general, como producto del reconocimiento de que existe algo que a todos nos interesa, y que no puede estar subordinado al interés particular, venga de donde venga. Por lo tanto, tenemos el apremio de llevarlo a la primacía que le corresponde, pero tenemos que hacerlo todos juntos.

Retos

Sí tenemos que construir una alianza amplia con el sector empresarial, los trabajadores en particular por la naturaleza de nuestra relación, pero tiene que ser diferente a la sintetizada ahora en el Consejo de Diálogo de los Sectores Productivos.

La alianza, por supuesto, debe incluir a los demás sectores de la sociedad civil. Lo que significa replantear el carácter social del sector empresarial respecto a lo económico, tanto desde su funcionamiento interno, como en lo externo.

Esta alianza debe incluir a las empresas tanto nacionales como transnacionales, cuidando que su conducta se asuma atendiendo plenamente los principios de la responsabilidad social empresarial y los lineamientos para empresas multinacionales establecidos en la OCDE.

Requerimos transformar los actuales procesos de integración, caracterizados ahora sólo por la asociación económica vía tratados de libre comercio, hacia procesos de integración que incorporen compromisos que permitan el fortalecimiento de las capacidades nacionales para eliminar asimetrías respecto a nuestros socios comerciales, al tiempo que se generen condiciones que permitan significar integración con cohesión política, económica, social y territorialmente.

Parte de esa significación debe contemplar el pleno respeto a los derechos humanos, como base para todo proceso de integración.

INTRODUCCIÓN

Stephan Sberro 5

Primera parte

Europa: su evolución

y sus relaciones con el mundo

UNA NUEVA COMISIÓN PARA EUROPA

Stephan Sberro 9

LA EUROPA DE LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Juan Pablo Soriano 19

UNA CHINA EUROPEA: LAS NUEVAS RELACIONES

ENTRE EUROPA Y EL GIGANTE ASIÁTICO

Víctor Pérez Godoy 29

DÓLAR/EURO: HACIA UN NUEVO ORDEN

MONETARIO MUNDIAL

Stephan Sberro y Francesco Menoncin 33

POR UN MEJOR ACCESO DE LOS CIUDADANOS

A LA JUSTICIA EUROPEA

Domique Seytre 41

MEDIO AÑO DE HUNGRÍA EN LA UNIÓN EUROPEA

Csaba Pólyi 47

DINAMARCA Y LA CONSTITUCIÓN EUROPEA <i>Viviana Alverde Holm</i>	57
ACLARACIONES SOBRE UN PAÍS MAL ENTENDIDO, LOS PAÍSES BAJOS <i>Christophe de Voogd</i>	67
 Segunda parte Cohesión social: nuevo eje de la relación estratégica Europa-América Latina y el Caribe	
LA COHESIÓN SOCIAL: NUEVO TEMA DE LA AGENDA BILATERAL EUROPA/AMÉRICA LATINA: PROBLEMAS CONCEPTUALES Y PRÁCTICOS <i>Stephan Sberro</i>	73
LA LLEGADA DE LO "SOCIAL" A LA AGENDA DE LA RELACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CON MÉXICO Y AMÉRICA LATINA <i>Lorena Ruano</i>	79
DIÁLOGO DE LA SOCIEDAD CIVIL. MÉXICO-UNIÓN EUROPEA, ¿PARA QUÉ? <i>Luis Antonio Huacuja Acevedo</i>	89
POLÍTICA SOCIAL Y DIÁLOGO SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: REFERENCIAS Y COMENTARIOS <i>Violaine Delteil</i>	99
DIÁLOGO SOCIAL: SOBRE LA RESPONSABILIDAD DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES <i>Rüdiger Soltwedel</i>	111
ESTADO DE BIENESTAR Y CIUDADANÍA EN ESPAÑA: UN EJEMPLO DEL MODELO SOCIAL EUROPEO <i>Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz</i>	131
CONSTRUCCIÓN DEL DIÁLOGO SOCIAL MÉXICO-UE. EL PROCESO HACIA LA CONSOLIDACIÓN DE LOS MECANISMOS PERMANENTES DE CONSULTA <i>Jimena Esquivel Leáutaud</i>	153

DIÁLOGO SOCIAL MÉXICO-UNIÓN EUROPEA EN LA PERSPECTIVA DE LA AMPLIACIÓN EUROPEA <i>Marta Ochman</i>	159	✓
ORGANIZACIONES CIVILES: ACTORES ESTRATÉGICOS DE UNA NUEVA FORMA DE ASOCIACIÓN MÉXICO-UE (O PARA SOBREVIVIR AL FIN DE LA SOCIEDAD DEL TRABAJO...) <i>Giovanna Mazzoti Pabello</i>	171	✓
LA ALIANZA DE LOS SECTORES EMPRESARIALES Y LAS OPORTUNIDADES SOCIALES QUE ELLA PRESENTA EN EL CONTEXTO DE LA RELACIÓN ENTRE MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA <i>Luis de la Peña Stettner</i>	179	✓
LA ALIANZA DE LOS SECTORES EMPRESARIALES: UNA PERCEPCIÓN SINDICAL <i>Ramón Aceves Ramírez</i>	193	

La Unión Europea,
su evolución y relaciones con
América Latina
y el mundo

2005

se terminó de imprimir
en la ciudad de México
durante el mes de abril
del año 2005.

La edición, en papel de
75 gramos, consta
de 1,000 ejemplares más
sobrantes para reposición
y estuvo al cuidado de la
oficina litotipográfica
de la casa editora.



ISBN 970-701-590-X

MAP 014055-1

Por cuarto año, publicamos un libro que actualiza el conocimiento de la Unión Europea en México. En 2005, el libro tiene dos partes: la primera describe el acontecer de la Unión Europea y en particular los aspectos más relevantes para América Latina (política, economía y relaciones exteriores). En la segunda parte, el libro aborda el tema de la cohesión social. Este tema surgió durante los preparativos de la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004. Se volvió el tema central de la cumbre y por ende de la relación birregional Europa-América Latina y el Caribe. Esta segunda parte recoge las ponencias del seminario internacional organizado por la Fundación Konrad Adenauer, El Colegio de México y el Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM en El Colegio de México en noviembre de 2004.

Este conjunto de textos busca contribuir concretamente a un mejor conocimiento de la Unión Europea en México. Esperamos también que el libro sea una herramienta útil para la preparación de la IV Cumbre Eurolatinoamericana en Viena en mayo de 2006.

LA UNIÓN EUROPEA



9 789707 015906



Konrad
Adenauer-
Stiftung



ITAM
EXCELENCIA ACADÉMICA

Miguel Ángel
Porrúa