

tegración, lo recuperaron luego por otras vías. Entendiendo, como entendieron otros, que ayudar a que suban nuevos socios es algo de lo que más pronto que tarde acabamos beneficiándonos todos y beneficiándose sobre todo el proyecto comunitario.

Pero además la solidaridad, seña de identidad del proyecto, debe manifestarse poderosamente respecto del resto del mundo. Por supuesto que lo fundamental es entender y asumir coherentemente que hay un mundo más allá de Europa; que Europa es sólo parte, y no todo el mundo. E incluso más: que para la propia viabilidad del proyecto europeo, éste necesita vivir rodeado de países y pueblos que compartan valores (por ser éstos universales) y bienestar y prosperidad con la Europa que toma cuerpo. Y que es obligación de esta Europa contribuir a que así sea; contribuir aún a costa de algo de su propia prosperidad, a la estabilidad y al progreso de quienes viven en su entorno. Sólo con este progreso se fijarán en sus países pueblos que —como nosotros, sin ir más lejos— aspiran y tienen derecho a vivir en su tierra, con tal de que esto no sea sinónimo de miseria o de esclavitud. Desde luego hay que comprender que de no darse esas condiciones favorables a nuestro alrededor se producirán oleadas masivas de inmigración, que nuestras sociedades no serán capaces de integrar sin venirse abajo, o que significarán, para impedirlos, procesos de militarización o de autoritarismo igualmente destructivos para la identidad de nuestro proyecto y de las sociedades que queremos construir.

Concluiré diciendo que, si queremos que avance, que se haga realidad, la Europa unida que necesitamos, es indispensable que ésta se haga profundizando en su democracia, en su dimensión social, en su proyección solidaria. Pero eso supone a su vez que mantengamos el timón del proyecto quienes creemos en todo ello. Y quienes además sabemos que democracia, lo social y solidaridad es precisamente lo que nunca conseguirá espontáneamente, ni garantizará el mercado. Tampoco estarán mucho en ello quienes entienden precisamente que la democracia, lo social, la solidaridad y lo público sólo sirven para entorpecer y para poner coto a sus intereses. Sus intereses que son los del mercado. O mejor dicho, yo creo que el mercado en sí no tiene intereses; más bien sirve a los intereses de quienes lo controlan y lo utilizan en su beneficio, a menudo sacralizándolo. De todo esto saco la conclusión de que es tremenda responsabilidad de la izquierda el sacar adelante el proyecto europeo. Casi una responsabilidad exclusiva puesto que estaremos prácticamente solos para hacer realidad a esa Europa democrática, social y solidaria que por lo demás es la única por la que realmente merece la pena luchar. Acaso nuestra pequeña esperanza complementaria, para conseguir otros apoyos, estriba en la convicción de que, por lo demás esa Europa es la única realmente viable, a medio y largo plazo.

La ciudadanía europea y su dimensión social

Enrique Barón Crespo

Cuando se habla de ciudadanía europea o de la Europa social, es casi de rigor iniciar el discurso con un tono entre reivindicativo y frustrante. Para animar el debate, me permitiré añadir dos reflexiones que nos pueden ayudar a situar históricamente el tema: hace casi 2.000 años que la existencia de una ciudadanía común permitió a romanos como Trajano o Adriano, nacidos en Hispania, convertirse en emperadores; en un plano más reciente, la aspiración que motivó a mediados del siglo pasado la creación de la I Internacional fue, además de la solidaridad en la Polonia mártir, el conseguir un *status* para los trabajadores similar al que recoge la Carta Social Europea. Espero que ambas observaciones me permitan centrar la reflexión sobre una cuestión que, de no aparecer inicialmente en los Tratados, se ha convertido en un elemento central del debate político europeo, y que, en mi opinión, irá *in crescendo* en los próximos años.

El hecho democráticamente más relevante del Tratado de la UE es sin duda el reconocimiento de la ciudadanía europea superpuesta a la propia de cada Estado, no sólo como declaración, sino confiriendo nuevos derechos y deberes.

Esta vieja aspiración del PE fue oportunamente retomada por el presidente González en una misiva a sus colegas del Consejo cuando se cartearon para fijar el orden del día. Al principio fue acogida favorablemente y no suscitó graves reservas, aunque con el tiempo aparecieron más claramente las danesas (dando incluso lugar a unas declaraciones interpretativas posteriores), las británicas, e incluso las francesas a la hora de conceder algunos derechos cívicos, como el derecho de sufragio pasivo a los comunitarios.

En esencia, a los ciudadanos se les reconocen los derechos de sufragio activo y pasivo a las elecciones europeas y municipales; circulación y establecimiento en todo el territorio comunitario; protección diplomática en países terceros en las embajadas y consulados de los Estados miembros. Se reconocen asimismo el derecho de petición ante el Parlamento Europeo sobre «un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Comunidad que le afecte directamente» (138D), y el del Parlamento a crear comisiones temporales de investigación para examinar «ale-

gaciones de infracción o mala administración en la aplicación del derecho comunitario». Se crea, igualmente, el defensor del pueblo para conocer las reclamaciones «relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios».

Además hay que destacar el hecho de que, por primera vez, aparecen en el TUE los personajes, los protagonistas que deben de ocupar y servir de las instituciones para que éstas no sean un mero decorado o un proyecto arquitectónico. En su virtud, se reconoce el papel a escala europea de los partidos políticos, que «constituyen un importante factor de integración en la Unión. Dichos partidos contribuyen a la formación de la conciencia europea y a expresar la voluntad política de los ciudadanos de la Unión».

En realidad, la afirmación del núcleo de la ciudadanía en la Comunidad se inició hace muchos años, en 1962, con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia que estableció el efecto directo de las normas comunitarias a la hora de crear situaciones jurídicas subjetivas, ya que los «particulares pueden prevalerse de las disposiciones del Tratado desde el momento en que las disposiciones del Tratado mismo les confieren expresamente derechos e imponen a los Estados miembros obligaciones tan claras, precisas e incondicionales, que pueden prescindir de las medidas de aplicación». (Sentencia Van Gend & Loos contra la Administración fiscal holandesa).

En 1979 se afirmó un atributo esencial de la ciudadanía al reconocer el derecho de los comunitarios al sufragio activo y pasivo para el PE. Con la consagración en el TUE, se crea una base fundamental de legitimidad que es diferente a la de la voluntad popular concebida como un todo creador de la nación, en la línea de «nosotros, el pueblo...». Se trata de una ciudadanía que no parte de la pertenencia originaria a un Estado como un todo orgánico, pero que se define a partir de la participación en un espacio público de valores, juicios y decisiones que configura un sistema institucional. Es un concepto de ciudadanía similar al «patriotismo constitucional» que Habermas defiende en el caso alemán y europeo, fundamentado más en un cariño racionalizado que en una pasión nacionalista abrazadora y excluyente: «Los ejemplos de sociedades multiculturales, tales como Suiza y Estados Unidos, muestran que una cultura política en la que se pueden enraizar los fundamentos constitucionales de ningún modo tiene que basarse en un origen étnico, lingüístico y cultural común a todos los ciudadanos. Una cultura política liberal forma solo el denominador común de un patriotismo constitucional, el cual al mismo tiempo se interesa por la multiplicidad y la integridad de las diferentes formas de vida coexistentes en una sociedad multicultural. También en un futuro Estado federal europeo tienen que ser interpretados los mismos principios legales desde la perspectiva de las diferentes tradiciones liberales, de las diferentes historias nacionales. La tradición propia tiene que ser asumida desde un punto de vista relativizado por las perspectivas de los otros, de tal modo que pueda ser incluida en una cultura constitucional europeo-occidental compartida y supranacional. La ciudadanía democrática no necesita estar enraizada en la identidad nacional de un pueblo; ahora bien, sin considerar la multiplicidad de las diferentes formas culturales de vida, exige la socialización de todos los ciudadanos en una cultura política común».

Para comprobar la diferencia entre este concepto de ciudadanía y la concepción nacionalista a ultranza no hace falta recurrir a muchas descripciones históri-

cas o consideraciones teóricas: basta con ver lo que está ocurriendo en la antigua Yugoslavia como ejemplo patético.

De hecho, esta cultura se ha ido fraguando con el lento madurar de la comunidad, lo cual ayuda a explicar la acogida favorable de signos externos como la bandera de las 12 estrellas, el pasaporte o el permiso de conducir europeos.

Ahora al reconocerse la ciudadanía europea, se puede asentar claramente el principio de la doble legitimidad colocándose en la perspectiva del ciudadano, que participa en la comunidad de dos maneras. La primera es cuando elige a su propio Parlamento, del que surge un Gobierno formado por la mayoría que ocupa uno de los sillones del Consejo de Ministros, en el que los quince estados comunitarios deciden con 87 votos repartidos ponderadamente. La segunda se produce cuando el ciudadano vota en las elecciones al Parlamento europeo. Se trata de una doble legitimidad democrática, propia de los sistemas federales. Por tanto, la solución al problema del déficit democrático consiste en centrar el sistema a partir del ciudadano con un equilibrio armónico, viable y eficaz entre los diversos poderes (los «check and balances» de Hamilton).

Al situar la Unión en esta perspectiva se la dota de la base propia de todo sistema democrático, que es la legitimidad que sólo da el ejercicio del voto.

El Tratado de Amsterdam ha establecido el principio general de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales (art. F), la cláusula de no discriminación (art. 6a), el control judicial tanto por el Tribunal de Justicia como por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (art. R), así como el procedimiento para suspender o excluir de la Unión a aquel Estado que pudiera violar los derechos fundamentales de sus ciudadanos (art. FA TUE y 236 TCE). Asimismo se permite una cooperación más estrecha entre algunos Estados miembros (capítulo sobre Flexibilidad), y se extiende la competencia del «Ombudsman» a las cuestiones relativas a los temas de interior y justicia (art. K13). También merece mención la integración del espacio «Schengen» en el Tratado, en virtud de lo cual se desarrolla una práctica que refleja de manera cotidiana la ciudadanía compartida, como es la supresión de controles de identidad en las fronteras interiores. Otro de los aspectos que más desarrollo ha merecido es la profundización en los temas relativos a los ámbitos de interior y justicia. El desarrollo de formas internacionales de criminalidad (narcotráfico, pederastia, mafias) o terrorismo ha llevado a un fomento de la cooperación policial y a la creación de la Europol (embrión de un FBI europeo) mientras que los avances en materia de cooperación judicial son mucho más limitados, como acaba de recordarlo el grupo de magistrados firmantes del «Llamamiento de Ginebra» de 1996.

¿Se consolidará la ciudadanía europea? Hasta hace muy poco, se trataba de una reivindicación irredenta, hoy está en los Tratados. Algunos temen que desplace a la propia identidad; otros desearían que fuera una carta originaria que borrara las actuales señas de identidad. De hecho, el avance constituyente europeo ha permitido que algo que constituía una seña de identidad que se percibe desde fuera de Europa, se haya convertido en un pilar fundamental de los Tratados. Una serie de acontecimientos recientes han puesto de actualidad de nuevo la dimensión social de Europa. El más destacable ha sido el cambio de clima político que, de estar dominado por un inacabable «vía crucis» de convergencia monetarista, ha colocado en primer plano temas tan sentidos por la opinión pública como el

empleo. Iniciado con los vuelcos electorales en Gran Bretaña, con la victoria de Tony Blair y su decisión de acabar con la autoexclusión conservadora de la Carta Social Europea, seguido por el triunfo electoral de Lionel Jospin en Francia y su programa político voluntarista en materia de empleo y condiciones de trabajo, ha llevado a la inclusión del Capítulo del Empleo y de la Carta social en el Tratado de Amsterdam y a la cumbre sobre el Empleo de Luxemburgo en noviembre. Al mismo tiempo, hechos como la movilización social europea provocada por el cierre de la fábrica Renault en Vilvoorde han relanzado la preocupación por las consecuencias de procesos como la globalización. Vale la pena recordar que este arrabal de Bruselas fue el destino de miles de compatriotas de Peñarroya no hace más de 30 años cuando la multinacional minera de este nombre decidió cerrar sus instalaciones en el pueblo cordobés que le dio origen. Entonces, se trataba de hechos que se inscribían en el fatalismo; hoy, suscitan reacciones y son objeto de condena no sólo social, sino de tribunales belgas y franceses que invocan como fundamentos de derecho directivos de la UE sobre consulta a los Comités de Empresas europeos y el respeto de los plazos de preaviso.

El Capítulo de la Europa Social no está, pues, vacío, frente a lo que se afirma a menudo. Otra cosa es que responda a las crecientes aspiraciones de los ciudadanos que consideran como normales —más aún, como naturales— las libertades de establecimiento y de desplazamiento, así como garantías de protección de sus derechos sociales. Es cierto que existe un desfase claro entre un proceso en el que se está estructurando una Europa con una moneda, una ciudadanía, un germen de política exterior y de seguridad, al tiempo que subsisten sistemas de protección social y Estado del Bienestar que reposan, fundamentalmente, en los respectivos Estados nacionales. Entre ambas esferas, el deslinde de competencia y tareas no aparece nítido, pero es innegable que si el objeto es una Unión cada vez más estrecha, es decir, compartir un destino común, no se puede pretender al mismo tiempo, que lo social se mantenga en un compartimento estanco. Nunca ha sido así, por la tendencia humana a copiar lo positivo (desgraciadamente, no sólo eso) y al juego de emulación entre participantes en un mismo proceso. Emulación que no es unidireccional; genera un impulso positivo en los que quieren mejorar, provoca reacciones defensivas en los que temen perder su *status* como consecuencia del cambio.

El Tratado de Amsterdam ha supuesto, como avance esencial, la integración de la Carta Social Europea en el Tratado, así como la inclusión de las siguientes materias como objeto de codecisión legislativa (Parlamento-Consejo):

- Con mayoría cualificada en el Consejo:
- Seguridad y salud laboral.
- Condiciones de trabajo.
- Información y consulta a los trabajadores.
- Integración de las personas excluidas del mercado del trabajo.
- Igualdad entre sexos en relación con las oportunidades en el mercado y en el puesto de trabajo.
- Incentivos.
- Con unanimidad en el Consejo:
- Medidas relativas al fondo social europeo.
- Formación vocacional.

- Libertad de movimiento de los ciudadanos.
- Seguridad Social para trabajadores comunitarios.
- Derecho de establecimiento.

No se han incluido dos peticiones del PE: el reconocimiento del derecho de huelga y de asociación.

A la idea extendida de la inexistencia de una dimensión social europea, se añade la insistencia en la diferencia entre los países y los sistemas de relaciones industriales. Conviene, por tanto, recapitular algunos rasgos fundamentales de la Europa Social.

La política social está, desde el siglo XIX, en el corazón de la Historia europea, está estrechamente ligada a los procesos de industrialización y urbanización, y al surgimiento del Movimiento Obrero organizado, del que la I Internacional fue la expresión más destacada.

Concebida inicialmente para regular las relaciones entre el capital y el trabajo, garantizar condiciones de vida decentes a los trabajadores industriales y reemplazar la asistencia basada en la caridad religiosa y la beneficencia por un sistema de seguros obligatorios, se fue extendiendo a todas las categorías sociales. Su resultado son los derechos económicos y sociales que completan los derechos civiles y políticos, y son consagración constitucional. Con ello, se ha pasado del Estado nacional del siglo XIX al Estado del Bienestar del siglo XX, con todos los matices y variantes propios de cada país y su mentalidad.

Del sistema bismarckiano, fundado en cotizaciones basadas en el trabajo, se ha ido extendiendo el sistema de «Welfare» propugnado por Beveridge, tendente a la cobertura de las necesidades básicas de toda la población, con un sistema de reparto de origen fiscal.

Independientemente de las características propias de cada sistema nacional, los problemas con que se enfrentan son similares: disminución de los recursos por aumento de los gastos sanitarios, mayor esperanza de vida y reducción de la natalidad, deterioro de la relación entre activos y pasivos, crecimiento de la exclusión social. Concebidos los sistemas de cobertura en época de pleno empleo, su mismo éxito los ha llevado a asumir funciones para los que no habían sido creados.

Al mismo tiempo, la imbricación entre los sistemas de protección social y los Estados es tal que los gobiernos encuentran en su administración una fuente esencial de legitimidad, lo cual acrecienta su resistencia a plantear su transferencia a otros niveles. Es indudable que el principio de subsidiariedad juega plenamente, como se pone de manifiesto en el caso español en las autonomías.

En relación con Bruselas, encarnación del poder europeo comunitario, la cuestión de la armonización de la protección social está planteada desde la firma del tratado de Roma, lo que se ha hecho es establecer pasarelas entre los diversos sistemas nacionales, para que la diversidad de regímenes no sea un obstáculo a la libre circulación de los trabajadores. El debate sobre la armonización reaparece como un Guadiana cada cierto tiempo, ligado a las concepciones sobre la integración económica: libre mercado o espacio socioeconómico integrado, y dentro de éste, la armonización previa posterior. Así, al coincidir la entrada de España en la CE con la culminación del mercado interior, se planteó el *damping social* como una amenaza al mismo. Al final la acción política se limitó al respeto de la libre competencia.

En la última década, este proceso de configuración de un mercado único se ha acompañado con la intensificación de la deslocalización, reorganización y adalgamiento en las actividades productivas, con especial protagonismo de las multinacionales (casos Guillerme en Sevilla, IBM en Valencia, Seat en Barcelona, etc.), que se sienten como procesos incontrolados que sobrepasan las fronteras y frenan a los cuales las instituciones europeas aparecen como impotentes. Este hecho lleva a una progresiva deslegitimación de las mismas, al aparecer como símbolo de impotencia. Este hecho se agrava en la medida en que, paralelamente, se insiste en la puesta en común de instituciones y valores comunes: tras el mercado único, como la convergencia con sus esfuerzos de disciplina sostenida. Ahora se plantea el paso a la moneda única, con todo lo que supone de efecto unificador en el imaginario colectivo. Por no hablar de temas como la ciudadanía o la política exterior y de seguridad común. Con ello, se van generando unas demandas sociales que sobrepasan claramente la capacidad de las instituciones en el marco de los Tratados existentes. A título de ejemplo, resulta imposible de explicar que con una moneda única se puedan proseguir políticas económicas de corte nacional en los campos presupuestario, fiscal o de empleo. Por ello ha ido creciendo la demanda de un Gobierno económico, y no es de extrañar que en el último Consejo Europeo de Luxemburgo el tema más controvertido haya sido la creación del Consejo Europeo como variante del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas (ECOFIN) que reúne a los responsables de los países que deciden pasar a la tercera fase de la Unión Monetaria en mayo de 1998.

Ahora, estamos en un momento de expectación ante este salto que todos coincidimos en señalar como decisivo, pero cuyo alcance nadie se atreve a pronosticar. Así se explica la incapacidad de Amsterdam para desatar los nudos gordianos institucionales posponiéndolos, o se espera que la Unión Política dé un salto decisivo tras la Unión Monetaria. Puede ser, pero de ningún modo se puede aceptar que se trate de un nuevo Santo Advenimiento.

Sin duda, el principal desafío político con que nos enfrentamos en un momento en el que iniciamos una nueva aventura (moneda + ratificación del Tratado de Amsterdam + Ampliación + nuevo pacto presupuestario o perspectivas financieras) es renovar el ideal europeo, siendo capaces de generar impulsos positivos en nuestras respectivas opiniones públicas.

La ciudadanía y la Europa social ocupan un papel clave en este proceso. ¿Cómo proceder? La respuesta más clásica es la legislativa, centrada en la producción normativa, que choca tanto con la limitación de las competencias a nivel europeo como con lo limitado del Presupuesto comunitario. En relación con la misma, no cabe menospreciar el papel del Tribunal de Justicia, y un decisivo trabajo de reconocimiento de derechos para los ciudadanos europeos, que a menudo va más allá que los Tratados.

En este terreno, va a ser interesante el tratamiento que, en su caso, se dé a los requerimientos que está planteando la Comisión en relación con el cumplimiento por los países miembros de la directiva sobre el horario máximo de trabajo.

Otro campo central es el del diálogo entre interlocutores sociales y la tensión entre reglamentación-desreglamentación con la inevitable flexibilidad. Al respecto, la parábola de la gallina y el cerdo es ejemplificadora: se trata de una gallina que le dice a un cerdo mirándole a los ojos: «¿Sabes que podemos hacer grandes

cosas juntos?» «¿Cuáles?» le contesta el cerdo embelesado. «Pues, huevos con jamón, por ejemplo» le responde la gallina. Tras dar el sí, el cerdo se da cuenta demasiado tarde del alcance de su compromiso...

Bromas aparte, éste es uno de los temas ante la concertación, y conste que soy un defensor interesado de la misma. La cultura de la estabilidad no es sólo monetaria, es también social, y requiere los esfuerzos concertados de empresarios creativos, líderes sindicales imaginativos y responsables políticos innovadores que sean capaces de dar cohesión a unas sociedades que están viviendo cambios vertiginosos y en los que la Unión Monetaria va a acelerar la exigencia de convergencia de las políticas salariales con las económicas y fiscales, en un marco en el que la desregularización salvaje no forma parte de nuestras culturas ni de nuestras prácticas. Ello requiere un esfuerzo sistemático de anticipación y previsión, con la apertura suficiente para no sólo recomendar a los otros que cambien, sino aceptar que uno mismo tiene que cambiar también. A veces, cuando se publican los sesudos informes con recomendaciones de los organismos interesados o instituciones como los Bancos Centrales, se tiene la impresión de que repiten cláusulas de estilo, con sabios consejos de moderación o flexibilidad que no se aplican a sí mismos. Por ello, hay que avanzar haciendo compatible cambio con estabilidad —lo cual sólo se puede lograr a través de la confianza mutua— y flexibilidad con seguridad. Ningún defensor de la flexibilidad propone como modelo a imitar la medida, que es la imagen misma de la flexibilidad total. Tampoco ningún responsable político o empresarial habla de la vuelta al nomadismo como modelo.

Espero, en conclusión, que estas reflexiones hayan contribuido a enriquecer una cuestión fundamental para el futuro de la Unión Europea: cómo fortalecer la conciencia de ciudadanía y su dimensión social.