

Contribuciones a las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea por parte del Comité Económico y Social Europeo (CESE)¹

José María Zufiaur

Exconsejero del Comité Económico y Social Europeo (CESE)

I. Introducción

1. Para explicar la materia objeto de esta intervención voy a comenzar realizando algunas precisiones conceptuales sobre los términos cohesión social, solidaridad y dimensión social europea.

A su vez, para describir la contribución del CESE a las políticas europeas de cohesión y solidaridad considero necesario señalar que la existencia del mismo responde a la idea de que la participación de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad constituye, en sí misma, un componente esencial de tales políticas. Es lo que trato de argumentar en la primera parte del artículo. Al tiempo, señalaré la importancia del CESE, no solo como organismo pre legislativo y pre programático, sino, igualmente, por un valor más intangible, pero no menos importante, que aporta: el ser un vínculo de la sociedad civil de los Estados miembros con la integración europea y sus valores y políticas. Es de lo que se trata en el capítulo II.

¹ Este artículo es la versión ampliada de mi intervención en el curso de la Fundación Yuste, dedicado al tema “Las políticas de cohesión y solidaridad en la Unión Europea”. Septiembre de 2020.

A título ilustrativo, en el capítulo III expondré algunos ejemplos de materias –desde las políticas estructurales de cohesión social hasta la defensa, en los Acuerdos de Asociación, Comercio e Inversión, del modelo social europeo, pasando por las políticas migratorias o de lucha contra la pobreza– en las que el CESE, a través de su función consultiva, ha contribuido a ese elemento nuclear de la construcción europea: la cohesión social.

Finalmente, en el epílogo haré hincapié en la vigencia –en el contexto de las transformaciones y los desafíos a los que está abocada la construcción europea– de la necesidad y utilidad del CESE como institución representativa de la sociedad civil europea.

2. En consecuencia, voy a comenzar mi exposición señalando algunas precisiones conceptuales que pueden ser útiles para situar el tema que nos ocupa.

Así, el concepto cohesión social tiene varias dimensiones –política, económica, social, territorial, institucional– y también otros componentes, además de los macroeconómicos habitualmente considerados: los educativos, los referidos a la protección social, la regulación del trabajo y de la libertad sindical, la distribución de la riqueza, los referidos a la institucionalidad democrática o el acceso a bienes públicos fundamentales, como la sanidad, entre otros.

Tampoco es única la definición de solidaridad. Por ejemplo, en el debate que se ha producido con motivo del “Plan de Recuperación” de la UE se ha empleado mucho ese término. Para unos, los denominados “países frugales”, se ha presentado como equiparable a caridad; mientras que, para otros, implica pertenencia común y coherencia estructural.

A su vez, la dimensión social europea –componente central de la cohesión social– ha tenido definiciones distintas a lo largo del proceso de integración comunitaria. Hasta los años 80 se hacía referencia a la “política social europea”. A partir de entonces se acuñó, por iniciativa del presidente Mitterrand, el término “espacio social europeo” y también se empezó a hablar de “Europa social”. Reivindicando, de esta manera, para los aspectos sociales en la construcción europea, una entidad propia. Algo que no había sucedido con los Tratados fundacionales de la Comunidad Europea, en los que lo social venía a ser un corolario del espacio económico. Con motivo de la discusión del Acta Única Europea y la aprobación del Mercado Único Europeo, se acuñó la expresión “dimensión social europea”. Se pretendía con ello incorporar, ante las consecuencias sociales que podrían derivarse de la puesta en práctica de las famosas cuatro libertades de circulación, un elemento de equilibrio. El concepto “modelo social europeo” aparece más tarde y de la mano de tres factores: en el contexto de la globalización económica, como elemento de comparación con modelos sociales de otros países y regiones del mundo; como expresión de un conjunto de elementos comunes a todos los países integrantes

de la Unión Europea; y como referencia al acervo social comunitario, es decir, al conjunto de normas, valores y principios recogidos en Cartas u otros documentos ratificados por la UE, al diálogo social europeo, a la protección social, a los mecanismos de consulta y participación, a los fondos estructurales y de cohesión².

II. Los fundamentos de la creación del CESE

1. La participación de la sociedad civil en la toma de decisiones en la UE.

La creación del CESE se basó en diversos pilares, muy vinculados a la cohesión y al contrato social, presentes en el constitucionalismo europeo de posguerra. Entre los cuales, la comprensión de la democracia como un equilibrio de poderes: entre ellos, la participación de las fuerzas económicas y sociales en el proceso de gobernabilidad.

De tal manera que, cuando se creó la Comunidad Europea, cinco de los seis países fundadores ya tenían establecido un Consejo Económico y Social. A excepción de Alemania. El ministro de economía alemán, a la sazón Ludwig Erhard, se opuso a la creación de un CES europeo, por un cierto temor a la experiencia del “corporativismo” vigente durante la República de Weimar y a que perdiera consistencia el poder parlamentario. Hay que decir que, posteriormente, Alemania, pese a no tener establecido un CES en su país, ha apoyado claramente al CESE, habiendo tenido sus representantes un notorio protagonismo en el mismo.

Así mismo, la creación del CESE es tributaria de la aspiración a la conformación del Estado social. Las organizaciones de la sociedad civil fueron actores importantes de la lucha, en Europa, por la libertad y la democracia. Cabe poner como ejemplos de ello los “Comités de la Resistencia” en varios países o experiencias como la del “Comité Sindical del Ruhr” entre los sindicatos alemanes y franceses de las industrias del carbón y del acero. Dicho comité influyó en el Plan Schuman, de 1950, que desembocó en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA); y a que en la misma se creara un Comité Consultivo con la participación de organizaciones sindicales y empresariales. Todo ello implicaba, en la Europa postbélica, una profunda aspiración, no solo a la paz, como siempre se ha enfatizado, sino también a un Contrato Social. La creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en 1919, en el período de entreguerras mundiales, y la Declaración de Filadelfia, en 1948, abundaban en esa dirección.

Esa era también la aspiración de los sindicatos españoles cuando reivindicábamos –hay que resaltar que todos, sin distinción de orientación ideológica– la entrada de España en la Comunidad Europea: consolidar la democracia y mejorar nuestro débil Estado social.

2 Zufiaur, José María. (2015). “Evolución de la dimensión social europea”. En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). *Treinta años de España en la Unión Europea*. Editorial Marcial Pons, Madrid.

Probablemente, en la búsqueda de respuestas propias de un Estado social y democrático de Derecho, en contraposición al modelo soviético, también influyeron la guerra fría y el miedo al comunismo de la Unión Soviética. De hecho, los países occidentales más colindantes con la URSS fueron quienes, como los nórdicos o Alemania, más rápidamente desarrollaron el Estado de Bienestar.

A su vez, el modelo keynesiano-fordista, surgido del Contrato social de Roosevelt, tuvo influencia en esa creación de los CES. Se propugnaba entonces el desarrollo del Estado Social: regulación laboral, protección social (pensiones, protección del desempleo) y bienes públicos esenciales, como la sanidad, la enseñanza, la vivienda, la energía, los transportes, correos y demás servicios de interés general. A ello se añadía el pacto socialdemócrata: la ciudadanía social junto a la civil y la política, el pleno empleo. Y el principio de que crecimiento y “reparto de la tarta” tienen que ir de la mano y beneficiarse mutuamente. Es decir, que la cohesión social ha de ser entendida como un componente del modelo productivo y que la concertación social es un factor esencial para el logro de una mayor cohesión y de una mayor solidaridad.

Y, desde luego, la creación del CESE es tributaria de la reivindicación de los movimientos en favor de la unidad europea surgidos en la inmediata postguerra. El primer movimiento transnacional fue la Unión Europea de Federalistas, tras su congreso de Montreux, en 1947. Posteriormente, en el primer Congreso Internacional de la Haya, en 1948, nace el Movimiento Europeo bajo la presidencia conjunta de Blum, Churchill, Gásperi y Spaak. A ese congreso asistieron 800 personalidades –expresidentes, parlamentarios, ministros, dirigentes patronales y sindicales, intelectuales, etc.– de los países de Europa occidental, entre ellos representantes de los seis países fundadores de la futura Comunidad Europea, además de invitados de los Estados Unidos y de los países de Europa del Este. Salvador de Madariaga presidió la Comisión cultural en este congreso, en el que nuestro pensador gallego tuvo un notorio papel lo mismo que, posteriormente, en la construcción europea.

La propuesta de establecer “un órgano consultivo compuesto de empresarios, trabajadores, de representantes de interés público, cuya función será la de aconsejar al organismo gubernamental europeo” fue concretada en la Conferencia económica europea de Westminster, en abril de 1949, y en la Conferencia Social de Roma, en julio de 1950. Era una prioridad política, estrechamente vinculada a la petición de una Autoridad parlamentaria europea, en la campaña de los federalistas europeos³.

Los CES creados en Francia, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, fueron concebidos, en un principio, como una “tercera cámara” de participación de la sociedad civil en la planificación económica y social. Incluso el CES italiano tenía reconocida la capacidad de iniciativa legislativa. Pero cuando en 1958 se creó el CESE, quedó conformado como un órgano consultivo, no vinculante, pero de consulta preceptiva. A través del tiempo, el CESE lograría progresivas conquistas

3 Publicación del CESE. (2008). *Le Comité Économique et social européen. 50 ans de démocratie participative*.

de capacidades: en temas de consulta obligatoria; en el derecho a dictámenes de iniciativa propia; en la demanda de dictámenes exploratorios (del Parlamento, de las presidencias semestrales del Consejo Europeo, de las Direcciones Generales (DG) de la Comisión Europea); en el reconocimiento de sus funciones; en su autonomía reglamentaria; y en su reconocimiento como parte del entramado legislativo de la Unión en sucesivos Tratados, desde el de París hasta el de Lisboa.

En cuanto al Consejo Económico y Social de España, objetivo recogido en el artículo 131 de la Constitución de 1978, también estaba concebido como un órgano de planificación indicativa. Sin embargo, a la hora de crearlo en 1991, siguió el modelo del europeo, tanto porque el “neo corporativismo” se orientaba en ese momento más hacia la concertación social como porque la Constitución dio paso a un Estado autonómico y descentralizado en el que no estaba prevista la planificación. También por la experiencia que algunos habíamos adquirido del funcionamiento de los CES nacionales y, en concreto, del CES europeo, experiencia que incorporamos al debate sobre la creación del Comité español. La solicitud de su creación había sido incluida en el primer Acuerdo de la llamada “Concertación social” llevada a cabo en España a partir de la conquista de la democracia: el Acuerdo Básico Interconfederal (ABI), firmado en 1979 entre la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT).

2. El CESE como puente entre la sociedad civil europea y las instituciones comunitarias.

Sin perjuicio de que, como ya he anunciado más arriba, posteriormente señalaré algunos ejemplos de la importancia del CESE como órgano consultivo de la Comisión, del Consejo y del Parlamento Europeo, quisiera dejar constancia de algunos “valores intangibles” que esta institución ha aportado. Por ejemplo: en la vinculación de la sociedad civil de los países miembros con las instituciones y las políticas europeas; en la creación y fortalecimiento de organizaciones europeas de la sociedad civil; en la transmisión de las políticas europeas a los ámbitos nacionales; así como en la difusión a la sociedad civil de otras partes del mundo de las políticas, los valores y la cooperación de la Unión Europea.

El CESE ha sido un factor de construcción de la Unión Europea, de europeización de las organizaciones socio económicas de los Estados miembros, del diálogo social europeo, de la ciudadanía europea. Los miembros del CESE, provenientes de los países miembros, han desempeñado un papel vehicular en una doble dirección. Por una parte, transfiriendo al ámbito europeo reivindicaciones, propuestas, objetivos de sus organizaciones de origen. Por otra, trasladando a los ámbitos de cada Estado las políticas europeas. Era habitual que a cada sesión Plenaria del CESE asistiera un representante de la Representación española ante la Comunidad Europea, REPER, y que se tuvieran reuniones frecuentes con los responsables de la misma en distintas materias. Eso mismo hacían

también las delegaciones de otros países presentes en el CESE. Los miembros del CESE trabajan y se empeñan, en conexión con los órganos de dirección de las organizaciones nacionales de las que provienen, en la impulsión de políticas europeas, en la difusión de dictámenes, en la organización de seminarios, en la promoción y gestión de proyectos derivados de programas europeos, en el establecimiento de delegaciones en Bruselas y en la cooperación con los diputados del Parlamento Europeo. Para los sindicalistas concretamente, ser miembros del CESE hacía posible que participáramos, además, en las actividades de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y en las del Diálogo Social Europeo. Para los demás sectores representados, igualmente, la pertenencia al CESE permitía y permite el contacto con las organizaciones de su sector a nivel europeo.

Por ello, el CESE, a través de sus miembros, desempeñó un papel importante en la creación y/o el refuerzo de organizaciones de ámbito europeo de la sociedad civil. Así fue en el caso de la Confederación Europea de Sindicatos (CES), constituida con posterioridad a la creación del CESE, y de las otras grandes organizaciones europeas, como la de las grandes empresas: Unice, en un principio, posteriormente denominada BusinessEurope (BE); la de las pequeñas y medianas empresas (UEAPME, actualmente SMEUnited); la de las empresas públicas (CEEP); la de la Economía Social Europea (SEE); la de los consumidores (BEUC); la de los agricultores (COPA-COGECA).

Los años de la Presidencia en la Comisión Europea de Jacques Delors, entre 1985 y 1985, fueron especialmente fructíferos en la relación del CESE con las instituciones europeas, particularmente con la Comisión. Es el período en el que ingresaron España y Portugal en la Comunidad; cinco años antes había ingresado Grecia; el diálogo social europeo se puso en marcha en 1985; en 1989 se aprobó la Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores; en esos años se unificó el sindicalismo europeo y la CES integró a las organizaciones sindicales de tradición cristiana y comunista y, en el Congreso de Luxemburgo de 1991, la Confederación Europea de Sindicatos pasó de ser una especie de coordinadora sindical europea a una confederación de sindicatos; en 1993 se publicó el Libro Blanco de Delors sobre “crecimiento, competitividad y empleo”; en la cumbre extraordinaria de Luxemburgo, de 1997, se aprobó la “Estrategia Europea de Empleo” y, posteriormente, en el Tratado de Ámsterdam, de 1999, se recoge el empleo como política común de la Unión. Así mismo, el “Protocolo Social” se aprobó en el Tratado de Maastricht, de 1991, como Protocolo del mismo, ante la oposición del Reino Unido a ratificarlo.

En aquellos años, recién incorporado al CESE –del que fui vicepresidente nada más entrar, entre 1986 y 1988– una serie de dirigentes sindicales, algunos de ellos miembros del CESE, como Edmond Maire, Bruno Trentin, Robert D’Hondt, François Stadelin, yo mismo..., manteníamos –en una sala del hotel Amigo de Bruselas– reuniones, en las que con frecuencia participaban también funcionarios

de la Comisión y miembros del Gabinete de Delors, para debatir sobre los grandes temas de la integración europea que se plantearon en aquellos años.

Al día de hoy, el CESE sigue desempeñando un irremplazable papel como expresión de la sociedad civil organizada, como órgano anticipador de consensos y puente entre los Estados Miembros y Europa. Es un indicador de posiciones estructuradas y de consenso, tanto en relación con el Diálogo Social como, especialmente, en la elaboración de políticas y normas. Ciertamente, el CESE es, como se ha dicho con acierto, “una mesa de tres patas”, de tres grupos, y por lo tanto de posiciones de “común denominador”. Sobre todo en cuestiones de actualidad, legislativas o programáticas. Con un contenido más acentuado de perspectiva de futuro en temas de iniciativa, en temas nuevos, en temas exploratorios en los que el consenso es más fácil. Con un método de trabajo original: Grupos de Estudio siempre compuestos por representantes de los empresarios, trabajadores y del tercer sector, debate en Secciones especializadas y aprobación en los Plenarios; es decir, con un proceso muy trabajado y facilitador del debate y el acuerdo. Para elaborar sus dictámenes se puede recurrir a expertos externos –lo que, unido a la experiencia sobre el terreno de sus miembros, contribuye a la calidad de sus dictámenes–, a audiencias y conferencias. Además de los análisis en organismos internos, como los Observatorios o Grupos Permanentes. Es, por lo tanto, un laboratorio de negociación y búsqueda de consensos, un anticipador de acuerdos –para los proyectos legislativos, para las propuestas de políticas o de iniciativas sociales, para el Diálogo Social Europeo–, una referencia de la opinión de la sociedad civil organizada europea para los legisladores y un instrumento para abordar e iniciar debates y propuestas sobre cuestiones económicas, sociales, medioambientales, etc.

El CESE es, en suma, la expresión más completa de la sociedad civil organizada europea. En el CESE están representadas más de 200 organizaciones de empresarios, sindicatos, consumidores, agricultores, medioambientalistas, de cooperación y defensa de los derechos humanos, pescadores, economía social, de personas con discapacidad, cooperativas, asociaciones familiares, profesiones liberales... La práctica totalidad de las organizaciones más representativas de los Estados Miembros están presentes en el CESE. Así mismo, tras la finalización, en 2002, de la CECA, al expirar los 50 años de su mandato, su Comité Consultivo pasó a formar parte del CESE, creándose en el mismo una Comisión Consultiva de Mutaciones Industriales (CCMI) integrada a partes iguales por consejeros del CESE y representantes de las grandes federaciones europeas de los sectores industriales, empresarios y sindicatos, además de organizaciones europeas del tercer sector, como economía social o consumidores. Igualmente, el CESE tiene establecido un “*Comité de liaison*” con otras grandes redes europeas de sociedad civil, como Solidar o Concord.

Con las posibilidades de mejora que tiene cualquier organización, en todo el mundo no existe modelo mejor de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones de las instituciones de gobierno.

Sin duda, en los últimos veinticinco años ha cambiado el contexto de la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones de las Instituciones Comunitarias. Cambios producidos por la irrupción de las Organizaciones no gubernamentales (ONGs) y el consiguiente reconocimiento de la sociedad civil en una concepción más amplia que la de los interlocutores sociales y las organizaciones socio económicas; y por la formalización del Diálogo Social Europeo. También, en otro sentido, porque el Parlamento Europeo se transformó, como siempre ha apoyado el Comité, pasando de ser una Asamblea consultiva a una Asamblea con poderes de decisión reales en materia legislativa, presupuestaria, de política exterior, etc. Y, sobre todo, porque la progresiva preeminencia de la ideología neoliberal/ordoliberal en las políticas comunitarias ha trastocado decisivamente la concepción de la participación de la sociedad civil en la UE. Se ha ido, así, pasando del método comunitario al método abierto de coordinación; del diálogo y la negociación estructurada a las consultas *online*; de la democracia representativa y participativa a la democracia meramente auditiva; de los programas legislativos a escala europea a las orientaciones, incluso exigencias, de reformas, contrarreformas y recortes en los países miembros. De una participación de la sociedad civil en los Acuerdos Comerciales y de Asociación como órganos consultivos de los mismos a depositar esa función en asambleas abiertas y no estructuradas, como los llamados Foros de la sociedad civil, con la consiguiente pérdida de eficacia para la participación de las organizaciones de la sociedad civil en tales acuerdos. La política de las apariencias, del “tomamos nota”, del “hacer como que se hace”, ha ganado terreno en detrimento de una presencia realmente participativa y consultiva de la sociedad civil, muy especialmente en la política comercial de la Comisión. Ello no ha impedido que el CESE siguiera reclamando una modificación de tal enfoque, ni para tratar de aprovechar todas las posibilidades para fortalecer las relaciones con la sociedad civil de los países o regiones contraparte; o para denunciar incumplimientos de los Acuerdos en, por ejemplo, los temas laborales, como sucedió en el Acuerdo de la UE con Corea del Sur.

De cara al futuro, es, pues, esencial que el CESE aborde prioritariamente el objetivo de revertir esta “banalización” de la democracia participativa y haga entender la importancia de recuperar el sentido del papel de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad de la Unión, dentro de ese crucial debate sobre el futuro de Europa.

III. Algunas iniciativas estelares del CESE

A continuación, pretendo hacer referencia, sin ninguna pretensión exhaustiva, a algunos temas en los que el CESE, a través de su función consultiva, ha desempeñado un papel adelantado en ese componente nuclear de la construcción de la Europa comunitaria que son las políticas de cohesión social.

A. Las políticas de cohesión económica y social.

1. Los fondos Estructurales y de Cohesión.

La política de desarrollo y de cohesión europea ha sido uno de los aspectos estelares en los que el CESE ha tenido un gran protagonismo. Tanto en lo que hace referencia al Fondo Social Europeo como al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo de Cohesión, al Fondo Agrícola y de Desarrollo Rural o al Fondo Marítimo y de Pesca. Y, posteriormente, el Fondo Europeo para la Adecuación a la Mundialización, destinado al sostenimiento del empleo en los procesos de reestructuración provocados por la globalización productiva.

Las políticas de convergencia y cohesión territorial han sido y siguen siendo, un elemento central en la integración europea. Una “solidaridad”, mejor dicho, una coherencia estructural del proyecto europeo, para equilibrar socialmente la apertura de los mercados y tratar de fomentar el desarrollo económico de los territorios menos avanzados. Y, de esa forma, reducir las diferencias y las desigualdades entre los Estados miembros y crear una mayor cohesión social entre los ciudadanos.

Por ello, el CESE y sus miembros han aportado una especial dedicación a esas políticas. A través de numerosísimos dictámenes, desde los primeros destinados a los “Informes sobre la cohesión” de los años 80 y posteriores, hasta los que se hicieron más recientemente, sobre “El futuro de la política de cohesión en el período posterior a 2020” o el referido a “El Semestre Europeo y la política de cohesión”, de 2019, y pasando por otros elaborados en los primeros decenios del nuevo siglo, como los referidos a “La puesta en práctica de la contribución de las políticas comunitarias a la cohesión económica y social”, a “Los lugares de trabajo innovadores como fuente de productividad y de empleos de calidad”, a “El Futuro del Fondo Social Europeo después de 2013” o al “Empleo, reforma económica y cohesión social: hacia una Europa de la innovación y del conocimiento”. A estos dictámenes de propia iniciativa o de carácter exploratorio hay que añadir una larga lista de dictámenes preceptivos⁴.

A través de esos pronunciamientos, el CESE ha realizado aportaciones muy fundadas, unas atendidas, otras menos. Entre ellas, la necesidad de clarificar mejor el concepto de cohesión, la demanda de que la cohesión sea un elemento transversal a todas las políticas comunitarias, incluidas las no estructurales, la solicitud de que, con carácter obligatorio, se realicen evaluaciones de resultados de las políticas estructurales y de cohesión, la necesidad de incorporar, para ello, indicadores más diversos y completos que el PIB (tasas de paro, pobreza, igualdad de género, niveles salariales, protección social, etc.), la petición de establecer un presupuesto comunitario acorde con las ambiciones y necesidades de la Unión, la propuesta de avanzar en la integración social, fiscal, presupuestaria, bancaria y política de la UE,

4 Los dictámenes del CESE están disponibles en línea en su página web: <https://www.eesc.europa.eu/es/our-work/opinions-information-reports/opinions>

de implicar más a las autoridades regionales y locales y a las organizaciones de la sociedad civil en tales políticas.

Junto a esa función de expresión de las demandas de la sociedad civil, el CESE ha realizado una gran tarea de difusión de tales políticas a los ámbitos territoriales y a las organizaciones de la sociedad civil. Herramientas para ello han sido la realización de múltiples encuentros y seminarios en diversos países miembros; el desarrollo de proyectos derivados de los fondos europeos en las organizaciones de las que proceden sus miembros; contactos permanentes con los responsables comunitarios de esas políticas –recuerdo, por ejemplo, las muchas reuniones mantenidas con Eneko Landaburu cuando era Director General de política territorial y de cohesión de la Comisión Europea– y con ministros y directores de los ministerios nacionales implicados o con los Comisarios españoles. No puedo dejar tampoco de recordar que dos españoles, Pere Margalef y José María Espuny, fueron presidentes de la Sección NAT, encargada de la política agrícola y pesquera y de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

2. Las normas europeas en materia social.

En la cohesión tienen mucho que ver las normas europeas en materia social. Plasmadas en forma de Directivas, y a partir del Protocolo Social de 1991, también de naturaleza contractual como fruto de la negociación entre los interlocutores sociales europeos⁵.

La producción normativa ha tenido diversas etapas⁶. Durante casi 20 años, la Comunidad Europea carece prácticamente de normas sociales, a excepción de las disposiciones sobre la libre circulación de los trabajadores y la creación del Fondo Social Europeo. En la cumbre de París de diciembre de 1972 –en la que se reconoce al CESE la facultad de realizar dictámenes de iniciativa– después de haber afirmado que “una acción vigorosa en el campo social tiene la misma importancia que la unión económica”, se encarga a la Comisión que elabore un programa de acción social. Su aprobación, en 1974, lleva a regular una serie de directivas que tienen como objeto la salud y la seguridad en los centros de trabajo, la igualdad hombre-mujer, la protección de los trabajadores en caso de despidos colectivos y de traslados de empresa.

En el mismo período, se crea la Fundación Europea para la mejora de la de Vida y del Trabajo (EUROFOUMD), el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP) y, más tarde, en 1994, la Agencia Europea

5 Gabaglio, Emilio. (2012). “El papel de los sindicatos en la generación de empleo decente”. En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

6 Zufiaur, José María. (2015). “Evolución de la dimensión europea”. En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*. Editorial Marcial Pons.

para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), cogestionados todos ellos por sindicatos y empresarios. Asimismo, en esos años se experimentan, por primera vez, ensayos de concertación social a nivel europeo a través de Conferencias Tripartitas y del Comité permanente para el empleo. Pero estos dos instrumentos se revelan incapaces de incidir de forma eficaz en las decisiones y políticas comunitarias y los sindicatos europeos dejan de participar en ellos.

Con la llegada de Jacques Delors a la Presidencia de la Comisión Europea, los temas de empleo y de política social adquieren mayor centralidad en el período de su mandato. Delors estaba convencido de que las nuevas etapas de la integración europea que se avecinaban –mercado único y moneda única– requería que la Comunidad se dotara de una verdadera dimensión social y que las partes sociales estuvieran asociadas a las decisiones. De ahí los encuentros en el Hotel Amigo. Recientemente, cuando de nuevo la UE se ha tenido que enfrentar a una crisis profunda, Delors ha repetido, nuevamente, que “no habrá UE sin Contrato Social”.

En esa misma línea, se elabora y aprueba la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, tema que desarrollo más abajo. La Comisión, inspirada en ella, redacta un segundo y más ambicioso Programa de acción social de más de cuarenta propuestas. Que dan pie a nuevas directivas, entre las más destacadas las que se emitieron sobre jornada laboral, derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y, para las multinacionales, la creación de los Comités de empresa europeos.

En cuanto a la participación en el proceso comunitario de los sindicatos y empresarios, en el Acta Única, que reforma los Tratados de Roma, se incluye en el texto un dispositivo que asigna a la Comisión el cometido de “desarrollar a nivel europeo un diálogo entre las partes sociales que pueda llevar, si las partes así lo desean, a realizar acuerdos contractuales”. Es el momento fundacional del diálogo social que conocerá ulteriores desarrollos con el “Protocolo social” de Maastricht; si bien, como ya he señalado, hubo que esperar a que llegara Blair al gobierno del Reino Unido para que el mismo fuera plenamente integrado en el Tratado de la Unión.

Esa facultad de realizar, a través de la negociación y el acuerdo entre los interlocutores sociales europeos, una “legislación negociada” (mediante una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión que convierte en Directivas tales acuerdos) se tradujo entre 1995 y 1999 en tres Directivas: sobre el permiso parental, el trabajo a tiempo parcial y el trabajo temporal. Además de por esa vía, como se señala en el art. 4 del Tratado de Amsterdam, también cabe al diálogo social: “la puesta en práctica de los acuerdos alcanzados a nivel comunitario se lleva a cabo de acuerdo con los procedimientos y prácticas propias a los interlocutores sociales y a los Estados miembros...”⁷

7 Gabaglio, Emilio. (2011). *El papel de los sindicatos en la generación de empleo decente en la perspectiva europea. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

Conforme a tal modalidad contractual, mediante “acuerdos colectivos autónomos” se han traspuesto a los ámbitos nacionales –como normas, acuerdos interprofesionales o simplemente como parte de un programa de acción– otras materias como las referidas al teletrabajo, estrés en el trabajo, acoso y violencias en el trabajo, mercados de trabajo inclusivos, envejecimiento activo y solidaridad intergeneracional.

El CESE ha apoyado decididamente el Diálogo Social Europeo. En su nacimiento y su reconocimiento, pero lo ha hecho también a través de posiciones consensuadas que, en varios casos, adelantaron vías de acuerdo. También desde el punto de vista logístico: el Comité ha sido lugar de reunión habitual de las organizaciones europeas que integran el diálogo social. Incluso, durante la Convención preparatoria del proyecto de Tratado Constitucional europeo, el en aquel entonces Secretario General de la Confederación Europea de Sindicatos, Emilio Gabaglio, barajó la idea de que el CESE pudiera albergar la Secretaría del Diálogo Social europeo.

3. La acción por el empleo y el empleo decente.

Una de las cuestiones en las que el CESE se ha empeñado de una manera muy activa y constante ha sido la de dotar, en el tema del empleo, de mayores competencias a la UE. Durante muchos años, en las instancias europeas se consideraba que el aumento del empleo resultaría de la integración económica y de la progresiva realización del mercado interno, acompañado por el Fondo Social Europeo y, posteriormente, por las intervenciones de los demás Fondos Estructurales.

A partir del Tratado de Maastricht, el escenario comienza a cambiar. Contribuye a ello la fuerte presión de las organizaciones sindicales –también del CESE–, que de ordinario denunciaban ante las instituciones europeas la ausencia de referencias al empleo entre los criterios para la adhesión a la Unión Económica y a la Unión Económica y Monetaria y –a diferencia de como es el caso en la Reserva Federal norteamericana y en otros países– en las encomiendas del mandato del Banco Central Europeo, limitadas a la contención de la inflación. El Libro Blanco de Delors, ya mencionado, la influencia de la adhesión a la Comunidad de los países nórdicos, con modelos sociales emblemáticos, y la confluencia de una mayoría de gobiernos dirigidos por socialdemócratas creó un contexto más propicio al respecto⁸.

Como fruto de todo ello, en 1997, en el Tratado de Ámsterdam, se produce un reconocimiento explícito del empleo como cuestión de interés común de los Estados miembros y se introduce en el texto un capítulo dedicado a las políticas de empleo, para el cual se prevé una coordinación a nivel europeo. Más tarde, ese mismo año, el Consejo Europeo de Luxemburgo, en gran parte también como resultado de la presión sindical –y en sintonía con la mayoría del Comité–, decide dar aplicación a esta parte del Tratado sin esperar a su ratificación. Así, nace la “Estrategia Europea

8 Ídem.

de Empleo” basada en el “Método Abierto de Coordinación”, que a partir de ese momento se extenderá también a otros ámbitos, como la protección social o la educación, convirtiéndose en uno de los instrumentos de la gobernabilidad europea.

Con ello, por un lado, se realiza un gran avance conceptual en materia de empleo. Pero, por otro, casi desaparecen las directivas en el campo social. Se abre una fase en la que la *soft law* sustituye a la *hard law*. Al tiempo que se abre una gran puerta, se rebajan las condiciones de acceso a la misma. Estamos, pues, ante un proceso no vinculante que busca estimular y orientar, pero sin obligaciones y sanciones, como por el contrario ocurre con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. La “Estrategia de Empleo” y las “Grandes Orientaciones de Política Económica” serán asumidas posteriormente en la Estrategia de Lisboa del 2000⁹.

4. Las etapas de la política social europea¹⁰.

En la primera etapa prevalece la lógica del mercado común. Se busca evitar distorsiones a la competencia y facilitar el buen funcionamiento del mercado interno. Se regula la libre circulación de los trabajadores, la equivalencia de diplomas, la igualdad de trato y la coordinación de los regímenes de Seguridad Social.

En 1972 se propugna una acción social más vigorosa y en 1974 se establece el primer Programa de Acción Social en el que ya se indicaba que “la expansión económica no es un fin en sí mismo y debe de permitir, prioritariamente, mejorar las condiciones de vida” lo que implica “la participación de todos los interlocutores sociales”. De dicho programa derivaron varias directivas de derecho del trabajo, como las de despidos colectivos, transferencia de empresas, insolvencia del empresario y otras sobre igualdad de trato y Seguridad Social.

En esa etapa, la aspiración que guiaba la política social europea era la de la “equiparación en el progreso”.

En la siguiente etapa, en los años 80 y 90, prevalece la lógica voluntarista y es, en gran parte, contradictoria. Por un lado, con la “revolución conservadora” encabezada por sus líderes, Thatcher y Reagan, y seguida, en la senda de la “única política económica posible”, por otros gobiernos como los de Schroeder, Blair o Clinton, se produce un cambio de paradigma ideológico: flexibilidad versus precariedad laboral, reformas que, en realidad, son recortes de gastos sociales, privatizaciones de servicios públicos, liberalización de los mercados de capitales, globalización de las finanzas y de la producción.

9 Zufiaur, José María. (2012). “¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo?” En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

10 Zufiaur, José María. (2015). “Evolución de la dimensión social europea”. En: Nasarre, Eugenio y Aldecoa, Francisco (coords.). *Treinta años de España en la Unión Europea: el camino de un proyecto histórico*. Editorial Marcial Pons.

Y, por otro lado, con la entrada de Delors en la Comisión, como he señalado más arriba, se promueven, en el horizonte de 1992, medidas compensadoras en el campo social para conseguir un grado mayor de legitimación y aceptación popular del mercado interior europeo y para paliar las posibles consecuencias sociales negativas que del mismo pudieran derivarse.

En cierta medida, los avances fueron posibles gracias a las limitaciones que conllevaban. De una parte, el refuerzo de las competencias, que permitían aprobar determinadas materias por mayoría cualificada. Por otra, temas centrales de la política social y laboral europea seguían sujetos a la regla de la unanimidad: protección social, protección de los trabajadores ante el despido, representación y defensa colectiva de los trabajadores, condiciones de empleo de los trabajadores de terceros países, financiación de la promoción del empleo. Otros derechos colectivos del trabajo –negociación de salarios, derecho de asociación, derecho de huelga– seguían quedando explícitamente excluidos de las competencias de la Comunidad.

La aspiración de las políticas sociales pasó, en esa etapa, del paradigma de la “equiparación en el progreso” al de “prescripciones mínimas”. Es decir, no se trataba de avanzar, pero tampoco de retroceder. Y al predominio de las directivas centradas en derechos individuales y no en las que tratan de los derechos colectivos. Asistimos entonces al auge de los procedimientos voluntarios respecto a los obligatorios y a una creciente abstinencia legislativa, por más que fueran aprobadas algunas directivas importantes como la Directiva marco sobre información y consulta de los trabajadores y la de la implicación de los trabajadores en la Sociedad Europea. A partir de entonces, los empresarios, ante la ausencia de “la amenaza de la ley”, rechazaron realizar acuerdos que fueran a convertirse en Directivas.

A tenor de la propuesta de directiva sobre tiempo de trabajo o la propuesta de simplificación legislativa, y de las sentencias del Tribunal de Justicia (*Laval*, *Vilking*, *Ruppert*...) que primaban el derecho de establecimiento sobre los derechos fundamentales del trabajo, durante esa etapa la finalidad de la política social europea fue deslizándose hacia la “concurrency de modelos sociales nacionales”.

Finalmente, desde 2006 hasta después de la crisis del 2008, se instauran las políticas radicales de austeridad y de contrarreformas sociales. Se entra en un período de “gobierno europeo de las políticas nacionales” y de debilitamiento del modelo social europeo.

Ya desde los últimos años del siglo pasado se pudo constatar, en expresión de la CES, que “la dimensión social europea ha sido arrinconada”. Explosión de las desigualdades, aumento de la precariedad laboral, aumento de las personas con riesgo de pobreza y exclusión, cambios en el sistema productivo –reestructuraciones, deslocalizaciones, externalizaciones, falsos autónomos–. La globalización de la economía y la preeminencia de la esfera financiera, el valor del accionista, el final del “capitalismo renano”, son algunos signos de ese cambio.

Esas políticas fomentaron el deterioro de los factores que contribuyen a un desarrollo inclusivo, a la cohesión social: las normas del trabajo, la fortaleza de las organizaciones de los trabajadores, la negociación colectiva, las políticas fiscales, la protección social, la sanidad, la educación, las políticas contra la pobreza, los salarios o la fiscalidad como elementos de redistribución.

Con ello, se puso en evidencia que el núcleo de la construcción europea sigue basado en las normas doctrinales, de la política monetaria, de la política de competencia y de la política presupuestaria. Estas reglas económicas son autónomas de las decisiones políticas, no están sometidas al control sea del Parlamento Europeo, sea de los parlamentos nacionales. Precisamente por eso, como señaló el Congreso de la CES de Sevilla en mayo de 2007, el reforzamiento de la Europa social ha de pasar por el reforzamiento de la Europa política.

Como consecuencia se ha desembocado en una situación que implica un profundo cambio de paradigma. El proyecto de la Europa social ha estado confrontado a tres cambios radicales que han supuesto una deriva neoliberal del proyecto europeo¹¹. El primero fue la “revolución conservadora” del final de los años 70 y primeros de los 80, que implicó cambios en cuestiones centrales: el empleo valorado en términos cuantitativos y no cualitativos, lo social como sostén de los rendimientos económicos y no como valor en sí, el abandono del objetivo del pleno empleo, del valor del trabajo y de su protección, el pasar de lo obligatorio a lo voluntario, la transferencia del riesgo a los trabajadores, la sustitución del concepto de igualdad por el de no-discriminación –se pasa a hablar más de exclusión–, de solidaridad. En lugar de justicia, de cohesión social, de igualdad. La no-discriminación es uno de los componentes de la igualdad, pero no el único¹².

El segundo, la tentativa de liberalización de los servicios, la famosa directiva *Bolkestein*. Privatizaciones de correos, transportes, sanidad, pensiones. Los sindicatos dieron una gran batalla y frenaron, en principio, la propuesta. Pero esta se fue materializando por otras vías.

El tercero, con la crisis de la deuda, las políticas radicales de austeridad que, en muchos países, han puesto en cuestión los pilares del contrato social. Las “orientaciones por país” han ido dirigidas a disminuir los salarios legales y contractuales, a reducir la ultraactividad de los convenios, a reformar los sistemas de negociación colectiva con la posibilidad de derogar los convenios de nivel superior y de dar primacía a los acuerdos de empresa, a reducir la capacidad de la negociación colectiva y recortar los sistemas de Seguridad Social y de sanidad¹³.

11 Pochet, Philippe. (2019). À la recherche de L'Europe sociale. Puf.

12 Zufaur, José María. (2012). “¿Es necesario recuperar el objetivo del pleno empleo?” En: Guerra, Alfonso y Tezanos, José Félix (eds.). *Alternativas económicas y sociales frente a la crisis. IX Encuentro de Salamanca*. Editorial Sistema.

13 Pochet, Philippe. (2019). À la recherche de L'Europe sociale. Puf.

La crisis de la Covid-19 ha demostrado lo erróneas y perniciosas que fueron las políticas adoptadas durante la crisis financiera. Y las instituciones europeas han tomado algunas medidas, inéditas hasta ahora, en el sentido de una mayor integración europea. Aunque está por ver que, realmente, haya voluntad política para caminar, decididamente, hacia una Europa de carácter Federal; y de cambiar unas políticas que han contribuido a aumentar las desigualdades entre los países y entre los sectores sociales, al aumento de la precariedad del trabajo, al debilitamiento de los sistemas de protección social, al crecimiento de los populismos antidemocráticos y antisociales.

Salir de la crisis y recuperar el patrimonio social europeo requiere un renovado Contrato Social. Ello supone cambios institucionales en el ámbito político y económico. Con deudas públicas diferentes sometidas a la especulación de los mercados o sistemas fiscales y sociales concurrentes es insostenible una moneda única. Para asegurar el interés común y un contrato social europeo que renueve el ideal comunitario se hace imprescindible otra arquitectura institucional. La solución no va a venir de una renacionalización ni de la salida del euro; ello resultaría mucho más costoso que dar un gran salto hacia adelante en el ámbito político de la construcción europea.

La conciencia de un bien común que preservar y hacer fructificar no es posible si no son sentadas las bases políticas de una vida en común y de una conciencia de pertenencia a una misma comunidad. Tal contrato tampoco es separable del papel que la UE puede y debe jugar en las grandes transformaciones que el mundo está conociendo.

En esa tarea, la participación de la sociedad civil, tanto en lo que hace a la UE como al mundo, es imprescindible. Y para que dicha participación sea más efectiva, más integradora, más portadora de cohesión y de democracia es necesario que no solo se exprese a través de la presión sino también de la representación, de la proposición y de la negociación. El CESE deberá seguir siendo uno de esos instrumentos, tanto para las políticas internas de la UE como para las externas.

B. La lucha contra la pobreza y la exclusión social.

Un tema, relacionado con la cohesión social, en el que el CESE ha sido también pionero, es el de la pobreza.

Desde 1975 hasta 1994, el CESE emitió diez dictámenes referidos a la pobreza y la exclusión social. Entre ellos, un “Dictamen sobre la pobreza”, en julio de 1989, y otro dictamen sobre el “Programa de acción comunitario a medio plazo en favor de la integración económica y social de los grupos menos favorecidos”, de la Comisión Europea. Ese dictamen, cuyo ponente fue el Sr. Burnel, se ciñe a situaciones de “gran pobreza”. Que, se señala, se deriva de tres carencias graves: ausencia de

alojamiento digno de un ser humano o de una familia; ausencia de recursos financieros, por paro de larga duración o paro repetitivo; ausencia de protección social y sanitaria. En aquel entonces –la Comunidad de 12 Estados– esa situación afectaba al 14% de la población.

El 9 de julio de 1996 se decidió realizar otro dictamen de iniciativa sobre la materia, que culminó en julio de 1998 y tuvo también gran impacto. El tema era “el coste de la pobreza y la exclusión social en Europa”. El Ponente fue asimismo el Sr. Burnel. “El Cese lanza un grito de alarma”, así comenzaba el primer párrafo de dicho dictamen. En el mismo –basado en datos de Eurostat y de Institutos y organismos nacionales de estudios estadísticos, encuestas de opinión, reflexiones conceptuales con expertos y datos recogidos, audiciones con organizaciones especializadas en la pobreza– se analizan los factores de su coste no solo para los que sufren la pobreza, sino también para la economía, los trabajadores, el Estado y la Seguridad Social, la disminución de ingresos fiscales del trabajo, la reducción del poder adquisitivo y, por lo tanto, del consumo¹⁴.

Una frase del entonces Comisario Europeo de Trabajo y Asuntos Sociales, Pádraig Flynn, en una reunión con el CESE, “Una Unión para muchos o ¿una Unión para todos?”, resume muy bien el sentido de ese dictamen.

A su vez, en diciembre de 2010, se solicitó al CESE su opinión sobre “La plataforma contra la pobreza y la exclusión social”. Maureen O’Neill fue la ponente de ese dictamen que se aprobó en junio de 2011. Antes, en enero de 2010, se había celebrado una Conferencia, organizada por la Presidencia española de la UE, sobre el “año Europeo de la Lucha contra la Pobreza y la Exclusión social”, en la que una delegación del CESE fue invitada a participar.

Diez años antes, la Estrategia de Lisboa había previsto la erradicación de la pobreza en el espacio europeo en el horizonte de 2010. No solo no se cumplió el objetivo, sino que la situación había empeorado: 80 millones de personas por debajo del umbral de pobreza, 19 millones de niños pobres, el número de trabajadores con contrato temporal había aumentado en más de 10 millones.

Por otra parte, el CESE ha sido precursor en la reivindicación de una Renta Mínima Europea. Ya en 2013, se elaboró un dictamen de iniciativa –con George Dassis de ponente y Séamus Boland de co-ponente– sobre “Renta mínima e indicadores de pobreza”. En el mismo se decía que “el establecimiento de una renta mínima europea contribuirá a la cohesión económica, social y territorial, a la protección de los derechos humanos fundamentales, al equilibrio entre los objetivos económicos y sociales y al reparto equitativo de los recursos y la renta”.

14 CESE. (2008). *Le Comité Économique et Social Euroéen. 50 ans de Démocratie Participative*.

En otro dictamen de iniciativa del 20 de febrero de 2019, con el mismo ponente, titulado “Por una Directiva marco europea sobre la renta mínima”, se incide en el tema. En una situación que, en relación con 2013, había empeorado.

El ponente de dicho dictamen, George Dassis, vino a Madrid invitado por la delegación de la Comisión y del Parlamento Europeo a instancias de los sindicatos españoles a presentar el dictamen. A raíz de tal exposición, los sindicatos UGT y CCOO impulsaron una iniciativa legislativa respaldada por centenares de miles de firmas, que, sin embargo, no prosperaría.

C. La Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores.

En un sentido similar al de Delors, el CESE estaba preocupado por el desequilibrio que podría acarrear el Mercado Único en el campo de los derechos laborales y por las repercusiones que ello podría tener sobre el respaldo de la población europea a ese objetivo.

La cuestión se planteaba en los encuentros frecuentes que teníamos con personas del gabinete de Delors y de la DG de Asuntos sociales, como los ya señalados anteriormente.

Con ese motivo, en 1987, el CESE elaboró un dictamen de iniciativa, con el Sr. Beretta de ponente, sobre la “dimensión social del mercado interior”. En él se proponía una directiva-marco que asegurara que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores a tiempo parcial y temporales, estuvieran cubiertos por convenios colectivos; también por comités de salud y seguridad en el lugar de trabajo, por las prestaciones de la Seguridad Social y que tuvieran derecho a ser informados y consultados sobre la introducción de nuevas tecnologías en el trabajo.

Así que en una cena, entre J. Delors, F. Stadelin y yo mismo, en el restaurante Le pou quiousse de Bruselas, llegamos a la conclusión de que era necesario enviar una señal política fuerte al respecto. Ello se tradujo en una carta del 9 de noviembre de 1988, en la que el presidente de la Comisión, Jacques Delors, y el vicepresidente, Manuel Marín, invitaron al Comité a intercambiar opiniones y a reflexionar sobre el posible contenido de una “Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales”. El Comité constituyó un Subcomité que elaboró un proyecto de Dictamen el 8 de febrero de 1989 (con los señores Staedelin, ponente, y Vassilaras, coponente, y la señora Vogel-Polsky, reconocida catedrática belga de derecho del trabajo, como experta). El dictamen fue aprobado el 22 de febrero de ese año por amplísima mayoría.

Dado que en la mencionada carta se solicitaba “un mensaje claro sobre el futuro de la Comunidad y los valores fundamentales que quiere promover” y dado también el escaso margen de tiempo que para su realización se ofreció, el Comité consideró que debía limitar las cuestiones planteadas a los tres campos siguientes: la garantía

de los “valores fundamentales” en términos de derechos sociales en el sistema jurídico comunitario; la dimensión social del mercado interior; y el diálogo social comunitario. Reservándose el derecho para emitir dictámenes sobre otros aspectos en el futuro.

El dictamen del CESE¹⁵ recibió un generalizado reconocimiento. Así, el Consejo de Luxemburgo, de junio de 1989, expresó que: “El Consejo considera que el anteproyecto de la Comisión recoge en sus aspectos fundamentales el dictamen emitido por el CESE, que constituye una aportación importante para la realización del espacio social europeo”. La Carta, ya denominada “Carta Comunitaria de los Derechos Fundamentales de los Trabajadores”, fue aprobada en el Consejo europeo de Estrasburgo el 9 de diciembre de 1989. Y Jacques Delors reconoció el papel desempeñado por el CESE declarando que: “Para mí, la Carta de los derechos fundamentales de los trabajadores es algo ejemplar. No es un texto del gran Vudú de la Comisión. Ese texto ha sido fabricado en el seno del Comité Económico y Social Europeo. Hay que rendirle homenaje al Comité por haber conseguido un texto con amplia mayoría: mi posición para defenderlo ante los jefes de Gobierno era mucho más fuerte que si hubiera sido una elucubración del Presidente de la Comisión... ese texto emanaba del Comité, es necesario tenerlo siempre en cuenta.” La trayectoria posterior ya es más conocida.

D. Pretendo referirme aquí, a otras actividades en las que el CESE ha contribuido a la cohesión y la solidaridad en la UE. Me limitaré a las que he conocido más directamente, sin ninguna pretensión de exhaustividad.

1. El CESE y la impulsión de la cohesión social en el mundo

El CESE ha venido desarrollando una gran actividad, acrecentada en los últimos años por el aumento de Acuerdos de Libre Comercio, de relaciones con las sociedades civiles de otras regiones del mundo. Mediante tales actividades, ha tratado, por un lado, de potenciar a la sociedad civil de los países y regiones con los que la UE tiene establecidos diversos instrumentos de relación, de difusión de los valores y las buenas experiencias europeas, de entablar unas relaciones estructuradas con la sociedad civil de otras regiones del mundo y de tratar de adoptar posiciones comunes que puedan influir en las decisiones de las instancias de gobierno de tales acuerdos y asociaciones estratégicas internacionales. Entre ellas, las referidas a la cohesión social. El CESE contribuye de esa forma a la relación estratégica entre la UE y el resto del mundo.

Una muestra de ello es el programa desarrollado en favor de la cohesión social en América Latina. Demandado por el Comisario Chris Patten, el CESE elaboró un dictamen, del que fui ponente, sobre “La cohesión social en América Latina

15 CESE. (2008). *Le Comité Économique et Social Européen. 50 ans de Démocratie Participative.*

y el Caribe”. La iniciativa dio lugar a un programa de varios seminarios sobre la cohesión en diversas ciudades de América Latina, como en Lima o en Rosario, a los que fui invitado como ponente.

Igualmente, el CESE ha tratado de apoyar de varias formas a las organizaciones de la sociedad civil de países contraparte. Por ejemplo, solicitando a las delegaciones de la UE en el Mediterráneo, en América Latina, en los países de Cotonú, a realizar programas de formación para que las organizaciones de la SC de esas regiones pudieran aprender a elaborar proyectos financiados por la UE. O ayudando a que la DG Cooperación de la Comisión Europea financie proyectos –como uno sobre “la dimensión socio-laboral de Mercosur” u otro para la creación de una Secretaría para el Comité Consultivo del Sistema de Integración de Centroamérica– CC-SICA. De igual manera, el CESE realizó dictámenes y seminarios sobre la política de cooperación europea para extender el acceso a los proyectos europeos de cooperación, en general realizados por ONGs, a otras organizaciones de la sociedad civil europea, como los sindicatos, entidades privadas y organizaciones del tercer sector.

Otro ejemplo de las propuestas del CESE en pro de una mayor cohesión social en el mundo fue la realización, en noviembre de 2012, de un dictamen relativo a la Comunicación de la Comisión sobre la Dimensión Exterior de la Coordinación en materia de Seguridad Social de la UE¹⁶. En él se planteaba la necesidad de una estrategia europea común en el ámbito de la coordinación de regímenes de Seguridad Social de cara a terceros Estados, para complementar y completar los enfoques nacionales. Se pedía también que se computaran los derechos de los trabajadores desplazados, potenciando, además, de esa manera, en el resto del mundo el papel de la UE. Tal Comunicación era legataria del Encuentro Europa/América Latina y Caribe de ministros y de máximos responsables de Seguridad Social, celebrado en Alcalá de Henares en mayo de 2010. Y del VI Encuentro de la Sociedad Civil organizada UE-América Latina, organizado por el CESE con el apoyo de la DG Cooperación, en mayo de 2010 en Madrid. En este se hizo hincapié en algunas demandas relacionadas con la dimensión exterior de la Seguridad Social y en la necesidad de una mayor colaboración en esta materia entre el conjunto de países de América Latina y el Caribe y los de la UE, especialmente con los que la Unión tiene una Asociación Estratégica, como Brasil y México.

Esta línea de actuación del CESE pidiendo una negociación directa de la UE en materia de seguridad social con terceros países, potencias emergentes y organizaciones supranacionales, coincidía, en cierta medida, con la iniciativa de la OIT sobre un “piso de protección social” en todos los Estados del mundo. Y tuvo su prolongación en otro dictamen sobre “La protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión

16 Dictamen sobre “la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social de la UE”. Ponente, J. M. Zufiaur.

Europea”¹⁷. El CESE organizó un seminario sobre este tema de la dimensión exterior de la coordinación en materia de seguridad social con la participación de organizaciones europeas, de representaciones de los Estados-miembros y de representantes de la Comisión, del Parlamento Europeo y del Consejo. En él se apreció que la propuesta tenía el beneplácito de la Comisión y del Parlamento Europeo pero ciertas reservas por parte del Consejo y, en concreto, de algunos de sus Estados miembros¹⁸.

2. Emigración, comercio internacional.

Antes de finalizar este recorrido por algunas facetas de la contribución del CESE a la cohesión social y a la solidaridad, en y de la UE hacia el mundo, quisiera referirme, sucintamente, a dos materias en las que el Comité ha desempeñado y desempeña una gran labor.

En primer lugar, la inmigración. Especialmente a partir del comienzo de este siglo, el CESE ha desempeñado una actividad de referencia sobre temas de inmigración. Tanto en la elaboración de propuestas de propia iniciativa como en los múltiples dictámenes emitidos en relación con las propuestas de normas de la UE, o de carácter exploratorio demandados por las instituciones europeas o por las presidencias de turno del Consejo. Un consejero español del CESE, Luis Miguel Pariza, ha desempeñado un papel relevante en esta materia.

El trabajo del Comité desembocó, por ejemplo, en la realización, con el apoyo de la Comisión Europea, de una gran Conferencia, en el año 2002, en la que participaron más de 200 organizaciones de la sociedad civil especializadas en políticas de integración, de la que se derivaron un conjunto de directivas y de la que salieron dos grandes logros: el impulso de la política de integración en la UE y la creación, de acuerdo con la Comisión, de un Foro europeo de la Integración con sede en el CESE.

Dicha actividad en el campo de la emigración se ha materializado, igualmente, en la realización de encuentros y seminarios en distintos países de la Unión, en encuentros internacionales de la sociedad civil, como en las reuniones con el CES de Brasil. O en la Cumbre de la sociedad civil del Mediterráneo, en la que se debatió un documento informativo –ponente Sr. Dimitriadis, coponente Sr. Roirant– sobre “La cooperación con terceros países en la promoción de la migración regular hacia la UE” elaborado con la colaboración de otros CES del mediterráneo, como los de Marruecos, España y Grecia.

El otro tema al que quiero referirme es la política comercial, en la que simplemente me centraré en cuatro contribuciones del CESE.

17 Dictamen sobre “la protección social en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea”. Ponente, J. M. Zufaur.

18 Zufaur, José María y García de Cortázar, Carlos. (2014) “La dimensión exterior de la coordinación en materia de Seguridad Social de la UE”, en *Revista de Relaciones Laborales*.

La primera consiste en la función de secretaría que realiza el Comité en todos los Grupos Consultivos Internos (GCI) que están establecidos en los Acuerdos de Libre Comercio. Que son nueve en este momento, estando previsto que se incrementen el próximo año. Aunque son órganos de la Comisión, la cuarta parte de sus integrantes son siempre consejeros del CESE, el resto lo componen organizaciones empresariales, sindicales y del tercer sector de la UE. La secretaría de estos órganos compete a los funcionarios del CESE. Su labor, añadida a la de los consejeros del CESE, ha permitido introducir prácticas bien asentadas en el CESE, como son el equilibrio entre los tres grupos, las recomendaciones por consenso de todos los miembros, el diálogo y la negociación internas entre intereses divergentes, un diálogo permanente y estructurado con sus contrapartes en el país tercero y un diálogo regular con las autoridades políticas de ambas partes firmantes de los acuerdos.

La segunda, es el esfuerzo que el Comité ha realizado y realiza para dotar de competencias y tratar de hacer más eficaces a dichos GCI. Lo ha hecho a través de dictámenes, como el demandado por el Parlamento Europeo sobre “El papel de los Grupos Consultivos Internos en el seguimiento de la aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio”, ponente Sr. Mazzola; u otro sobre la “Aplicación de los Acuerdos de Libre Comercio”, ponente la Sra. Buzek, co-ponente el Sr. Mazzola; o mediante declaraciones de su Sección de Relaciones Exteriores. El CESE ha insistido, sobre todo, en la demanda de que tales organismos de la sociedad civil sean independientes, sean equilibrados y estén conformados por las organizaciones más representativas de los sectores empresarial, sindical y de actividades diversas. Requiriendo, también, que tales órganos cuenten con competencias sobre todos los capítulos del acuerdo, incluida la evaluación de resultados y la denuncia de incumplimientos, que formen parte integrante de los acuerdos como órgano consultivo de los mismos, con la consideración de órganos conjuntos de la sociedad civil de ambas partes de los Acuerdos.

En tercer lugar, las opiniones planteadas por el CESE respecto a acuerdos comerciales y de inversión que tienen actualmente una dimensión muy diferente a la de los habituales acuerdos de libre cambio. Es el caso de los acuerdos negociados con Estados Unidos, el Acuerdo de Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión (TTIP, en sus siglas en inglés) o el Acuerdo Económico y Comercial Global (CETA, en sus siglas en inglés) con Canadá. La prioridad de estas negociaciones no era el fomentar el intercambio comercial mediante la eliminación de aranceles (en realidad, ya, en media, bastante bajos) sino la de definir estándares comunes de producción y consumo. A este respecto, junto a los derechos aduaneros existen “barreras no arancelarias”, es decir, diversas reglas, normas y estándares que tratan de asegurar determinados bienes e incluso valores, como la cultura o la salud de los consumidores. Tales “barreras” se refieren a algunas de las normativas europeas más significativas en materia de derechos sociales y medio ambientales: derechos laborales, normas de seguridad

alimentaria, regulaciones sobre el uso de sustancias químicas tóxicas, leyes de privacidad en internet, servicios públicos esenciales que constituyen pilares del modelo de sociedad europeo. Lo que explica el enorme interés y preocupación que estas negociaciones despertaron en los actores económicos y sociales y en el conjunto de la sociedad civil que, finalmente, terminaron haciendo imposible el acuerdo del TTIP y exigiendo cambios en el del CETA¹⁹.

El CESE elaboró tres dictámenes en relación con el TTIP, entre 2014 y 2015, además de realizar varias audiencias con las principales organizaciones de la sociedad civil europea; y mantuvo diversos contactos con las organizaciones empresariales, sindicales, de consumidores, pymes, etc. estadounidenses. Entre los dictámenes elaborados, uno específico sobre el Sistema de Resolución de Controversias entre Inversores y Estados (ISDS, en sus siglas en inglés).

En este dictamen, cuyo ponente fue Sandy Boyle, a la sazón presidente de la Sección de Relaciones Exteriores del CESE, se planteó, de manera pionera en las Instituciones europeas y con el 73% de votos a favor, que el ISDS no formara parte del, entonces, posible acuerdo. Con una argumentación muy nítida: “El ISDS sitúa el capital transnacional al mismo nivel que el de un Estado soberano y permite que los inversores extranjeros cuestionen el derecho de los Estados a legislar y a decidir sobre sus asuntos. Entre las deficiencias sistemáticas del ISDS están la opacidad, la falta de unas normas de arbitraje claras, la ausencia de un derecho de recurso, la discriminación contra los inversores nacionales, que no pueden utilizar el sistema, el temor a que se protejan inversiones meramente especulativas que, entre otras cosas, no crean empleo, y el temor de que el sistema quede bajo el dominio de unos bufetes especializados”.

Y seguía: “El objetivo ahora es proponer un mecanismo de resolución de controversias alternativo, que reconcilie las legítimas demandas de los inversores y los temores expresados por la sociedad civil a raíz de esa percepción negativa del ISDS”.

Añadiré, por último, la labor del CESE en la defensa de los derechos fundamentales en las cadenas internacionales de valor de las empresas. En tal sentido, el CESE ha realizado dos conferencias sobre la materia. Y ha elaborado varios dictámenes en los que se demandaba una iniciativa europea en favor del reconocimiento, con carácter vinculante, de la “*diligencia debida*” por parte de las empresas transnacionales. Igualmente, en cooperación con el Parlamento Europeo, ha llevado a cabo un seminario sobre el proyecto de “Tratado vinculante de Naciones Unidas sobre los derechos fundamentales en el trabajo”, con la participación de diversas organizaciones de la sociedad civil, demandando el apoyo explícito de la UE a tal iniciativa.

19 Zufaur, José María. (2015). *Interrogantes y posibles costes del TTIP*. Tiempo de Paz.

IV. Epílogo

El enorme acervo que ha ido acumulando el CESE a lo largo de seis décadas de existencia se enfrenta al desafío de reafirmar el reconocimiento de su necesidad en el nuevo y decisivo período que afronta la integración europea. Sin duda, hay fuerzas políticas que trabajan contra su existencia, como en contra de una fuerte institucionalidad de la Unión. Pero también hay otras, pienso que mayoritarias, en las que se conserva vivo el ideal europeo y una visión muy clara de la importancia de la sociedad civil en el futuro de la Unión, que están dispuestas a defender su existencia. Será necesario, sin duda, renovar, reforzar y mejorar su composición y sus métodos de actuación en este momento de *Renacimiento* europeo. Ello no depende solo de lo que haga esta institución sino, me atrevería a decir que “sobre todo”, del sentido de los avances que adopte la construcción europea y el papel que se atribuya a la participación de la sociedad civil organizada en la gobernabilidad de la Unión.

La UE afronta actualmente un desafío existencial: el de ordenar y completar un proyecto que se ha ido construyendo en base a la teoría de “los pequeños pasos” y el impacto de las crisis. Hoy, sin embargo, los desafíos a los que nos enfrentamos –y el hecho de que, en realidad, la constitución del Mercado Único y, sobre todo, la Unión Monetaria, no fueron pequeños pasos sino grandes saltos sin haberse establecido las consiguientes estructuras políticas– requieren respuestas inmediatas y coherentes entre sí. Las actuaciones ante el desafío ecológico, los profundos cambios tecnológicos, el auge de los movimientos autoritarios, antidemocráticos e identitarios, el aumento y la globalización de las desigualdades sociales, las cada vez más frecuentes crisis pandémicas, el debilitamiento de las instituciones multilaterales de gobierno mundial, el resurgir de un universo dominado por grandes potencias, las amenazas a la defensa y la seguridad, reclaman respuestas inmediatas y no de vocación coyuntural.

En este contexto, hoy la existencia del CESE es, por lo menos, tan importante para la construcción europea como cuando nació. Como representación de la sociedad civil organizada europea, debe y puede desempeñar un papel fundamental para aglutinar, estructurar, expresar e impulsar las aspiraciones y las opiniones de la misma en temas como la construcción de una UE completa; el desarrollo simultáneo de la transición ecológica y social –el Pacto Verde y el Contrato Social–; la regulación del empleo decente como clave de bóveda de un nuevo modelo productivo y de cohesión social; la democratización de la gobernabilidad de la Unión; la construcción de la ciudadanía europea; los desafíos demográficos y el pacto entre generaciones; la articulación de una nueva mundialización, aprendiendo de los errores de la globalización neoliberal y de las enseñanzas de esta pandemia en la que estamos. Y, por supuesto, en el impulso del ideal europeo entre las organizaciones de la sociedad civil y de la ciudadanía de la Unión. ■